HOUSE OF COMMONS
CANADA

FINDING THE ENERGY TO ACT: REDUCING CANADA'S GREENHOUSE GAS EMISSIONS

Report of the Standing Committee on Environment and Sustainable Development

Alan Tonks, M.P.
Chair

July 2005

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: http://www.parl.gc.ca

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

FINDING THE ENERGY TO ACT: REDUCING CANADA'S GREENHOUSE GAS EMISSIONS

Report of the Standing Committee on Environment and Sustainable Development

Alan Tonks, M.P.
Chair

July 2005

STANDING COMMITTEE ON ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

CHAIR

Alan Tonks

VICE-CHAIRS

Bernard Bigras

Lee Richardson

MEMBERS

Nathan Cullen

Brian Jean

David McGuinty

Bob Mills

Hon. Denis Paradis

Yasmin Ratansi

Christian Simard

Jeff Watson

Hon. Bryon Wilfert

OTHER MEMBERS OF PARLIAMENT PARTICIPATING IN THIS STUDY

Dean Allison

David L. Anderson

Hon. Larry Bagnell

Gord Brown

Serge Cardin

Colin Carrie

Roy Cullen

Rodger Cuzner

John Duncan

Marcel Gagnon

Marc Godbout

Peter Goldring

Susan Kadis

Wajid Khan

Ed Komarnicki

Mario Laframboise

Hon. Jack Layton

Hon. Judi Longfield

Beth Phinney

Pierre Poilievre

Russ Powers

Anthony Rota

Francis Scarpaleggia

Andrew Sheer

Mario Silva

David Smith

Hon. Paddy Torsney

Bradley R. Trost

Mark Warawa

CLERK OF THE COMMITTEE

Eugene Morawski

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
LIBRARY OF PARLIAMENT

Tim Williams

105-06731/

THE STANDING COMMITTEE ON ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

has the honour to present its

SEVENTH REPORT

In accordance with its permanent mandate under Standing Order 108(2) and the motion adopted by the Committee on November 23, 2004, your committee undertook, beginning in December 2004, a study on the subject matter of Canada's Implementation of the Kyoto Protocol.

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION 1

CANADA'S KYOTO CHALLENGE 4

Canada's Target 4

Canada's Emissions Trends 6

The Cost of Delay (Part I) 6

REDUCING GHG EMISSIONS: THE FUNDAMENTALS 8

The Kaya Identity 8

The Costs of Delay (Part II) 10

MANAGING THE FEDERAL CLIMATE CHANGE PORTFOLIO 11

Assessing Performance 12

General Departmental Coordination and Accountability 14

Strategic Environmental Assessment and Sustainable Development Strategies: Key Requirements Being Ignored 15

Signals from the Centre 17

The Role of Bureaucrats 18

TOWARDS A FAIR AND EFFECTIVE PLAN TO REDUCE GREENHOUSE GAS EMISSIONS 19

Links with Energy Security 19

Hydroelectricity 22

Nuclear 22

Biomass 23

Wind 23

Solar 24

Geothermal 25

Energy Security in Canada 25

Ecological Fiscal Reform 28

The Current Fiscal Situation Regarding Energy 29

Calls for Ecological Fiscal Reform 31

Biofuels and Sinks 33

Carbon Sequestration 34

Policy Options: Mandatory and Voluntary 35

Cap and Trade Systems 37
Moving Toward Greater Efficiency 39
International Activities 41
Continental Discussions 43
COMMENTARY ON PROJECT GREEN 44
The Climate Fund 44
The Large Final Emitters Target 45
The LFE Cap and Trade Regulations 45
Ecological Fiscal Reform 46
The Automobile Sector 46
Government Accountability 47
Engaging the Public 47
Adaptation 48
CONCLUSION 48
LIST OF RECOMMENDATIONS 55
APPENDIX A — LIST OF WITNESSES 59
APPENDIX B — LIST OF BRIEFS 65
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE 69
DISSENTING OPINION — Conservative Party of Canada 71
SUPPLEMENTARY OPINION — Bloc Québécois 75
MINUTES OF PROCEEDINGS 77

FINDING THE ENERGY TO ACT: REDUCING CANADA'S GREENHOUSE GAS EMISSIONS

INTRODUCTION

In 1992 the world recognized that changes in the atmosphere caused by human activity will alter the climate in a manner which could adversely affect natural ecosystems and humankind. The United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) was the response to this problem and has now been ratified by 189 countries.

The main goal of the UNFCCC is the:

> stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system.

The Convention did not quantify what such a level should be though it did state that:

> Such a level should be achieved within a time-frame sufficient to allow ecosystems to adapt naturally to climate change, to ensure that food production is not threatened and to enable economic development to proceed in a sustainable manner.

Evidence is already coming to light that suggests ecosystems may not be able to adapt quickly enough to anthropogenic climate change.[1]

To stabilize greenhouse gas (GHG) concentrations requires that emissions of GHGs be reduced. In the UNFCCC the developed countries of the world committed to adopting national policies that had the aim of returning emissions to 1990 levels and informally it was agreed upon to achieve this by the year 2000.

It was clear by the mid-1990s that most developed countries, under the voluntary terms of the Convention, would not be able to reduce their emissions to this level. It was agreed upon to negotiate toward a binding agreement with

---

[1] Note that in general this report will refer to climate change in the manner of the Intergovernmental Panel on Climate Change in that "climate change" refers to all forms of change, natural and anthropogenic. Climate change the result of human activity is referred to as anthropogenic climate change. "Climate change" when used as a modifier to words such as "plan", however, refers mostly to mitigating against anthropogenic climate change.

emission reduction targets and timelines. The Kyoto Protocol is the result of these negotiations.

Canada committed to reducing its greenhouse gas emissions, on average, to 6% below 1990 levels during the five-year period between 1 January 2008 and 31 December 2012.

It is becoming clear again, however, that, even with binding targets, countries are having difficulties reducing their GHG emissions. No where is this more clear than in Canada where GHG emissions soared to over 20% higher than 1990 levels in 2003.

Emissions have risen despite various plans that the government has had in place since the mid-1990s. The first National Action Program on Climate Change (NAPCC) was approved in 1995. Action Plan 2000 elaborated on the federal commitments to help meet the objectives of the National Implementation Strategy.[2] The Climate Change Plan for Canada was released in 2002 in the lead up to the parliamentary ratification votes and has now been updated with the 2005 Project Green — Moving Forward on Climate Change — A Plan for Honouring our Kyoto Commitment.

The Committee believes that Canada's emissions record speaks to the need to rethink aspects of Canada's approach to reducing greenhouse gas emissions and that the time is ripe for significant parliamentary input into the process.

What actions there have been were ad hoc, lacked an overall strategy and have not been accompanied by an accountability framework. They have therefore been ineffective and the delay in taking action has increased the costs associated with reducing emissions.

Delaying action has put Canada behind other nations. The only countries that are close to their Kyoto Protocol targets (such as Sweden and the United Kingdom) are those that, for whatever reason, took early action. Even some developing nations are ahead of us in many aspects of renewable energy.

A carbon constrained world is almost certainly coming and our economy is at risk of being ill-prepared for the change. We are also at risk of international embarrassment as being laggards if our inaction leads us to miss our Kyoto target by a wide margin. This is particularly true this year, when Canada is hosting the 11th meeting of the Conference of the Parties to the Convention (COP II) which will act as the 1st Meeting of the Parties to the Protocol (since it just came into force this year).

---

[2] To which all provinces except Ontario agreed in October of 2000.

This embarrassment would not be without consequences. If the developed world does not show that it is serious about reducing GHG emissions there is no chance that the developing world, which will surpass the developed world's emissions in the near future, will place any importance on reducing theirs. The risks to climate associated with the ensuing unrestrained CO_2 emissions must be avoided.

> I don't think we're going to get very far bringing in the rest of the world if we don't do anything. ...I think that a precondition to getting the rest of the world involved in the next phase is going to have to be performance by the rich countries. Otherwise, they will simply regard this as a scam.[3]

Throughout the Committee's study it was clear that there is no shortage of imaginative ideas within Canada about how to reduce greenhouse gas emissions. But these ideas will remain as such without incentives to shift away from "business as usual." This shift will not happen overnight but, if it is to happen, the government must set clear rules in which industry can make the necessary long-term plans.

In the shorter term, government must also change the tax system so that currently low priority capital investments in efficiency become a priority.

Even if the Parties to the Kytoto Protocol meet their targets, GHGs will continue to build up in the atmosphere and their effects will be felt for at least a century. In addition, climate will continue to change naturally as it always has. Increasing Canada's capacity to adapt to climate changes will therefore also be paramount, particularly in the north where climate change is already being felt.[4]

As well as being linked to economic and social issues, GHG emissions are often accompanied by releases of other pollutants, particularly those related to smog and mercury. Reducing GHG emissions could therefore have ancillary environmental and health benefits.

The Commissioner of the Environment and Sustainable Development stated in 1998:

> **3.39** Climate change is not just an environmental issue. It also has aspects related to the economy, including trade and competitiveness considerations, as well as social aspects. In addition, it raises concerns about equity between generations, and among Canadian jurisdictions and sectors as well as nations and regions of the world. These considerations and competing interests have to be taken into account in deciding how to

---

[3] Mr. David Runnalls (President, International Institute for Sustainable Development), *Evidence*, House Standing Committee on Environment and Sustainable Development, 17 February 2005, Meeting 20.

[4] Mr. John Streicker (Manager, Canadian Climate Impacts and Adaptation Research Network, North Region), *Evidence*, 7 April 2005, Meeting 31; Chief Phil Fontaine (National Chief, Assembly of First Nations), *Evidence*, 12 April 2005, Meeting 32.

> respond. Climate change thus epitomizes the challenge of sustainable development.

The Kyoto Protocol target should therefore be used as motivation to move toward integrating economic, social and environmental goals. The world is moving into a carbon-constrained future that offers just as many opportunities as it poses challenges. Decreasing GHG emissions does pose a significant challenge to Canada, but it is a challenge that, if met, will place Canada in a position of leadership in the world's evolving economy.

CANADA'S KYOTO CHALLENGE

Canada's Target

The Kyoto Protocol requires that Canada reduce its emissions of GHGs to 6% below its emissions in 1990. The Protocol stipulates that the allowable emissions must be five times this level over the five year commitment period between 1 January 2008 and 31 December 2012. This means that over this time period Canada's emissions must average 560 Mt per year.

The target itself is somewhere in the middle of the targets of other nations, with the EU as a whole having a target of 8% below 1990 levels, the U.S. (though not a Party to the Protocol) 7% below, Japan 6% below and Australia 8% above. Within the EU, the target was distributed through a burden sharing agreement which allows some countries to increase emissions (Spain at 15% above 1990 levels) and others well below (Denmark at 21% below 1990 levels).

One aspect that impacts on the level of difficulty of a target is the national circumstances of a country. Entering negotiations countries had some idea of what they might be capable of but did not know for certain.

In looking to future commitments post-2012 Mr. Elliot Diringer of the Pew Center on Global Climate Change stated:

> I think one thing that has changed since 1997 is that governments have really taken a much closer look at this issue, and have a much finer appreciation for the challenges and their specific national circumstances. They would probably be in a much better position to negotiate, with a view toward their specific national circumstances. So I think we want a framework that allows each government to find a way to align its national interests with the global interest.[5]

---

[5] Mr. Elliot Diringer (Director, International Strategies, Pew Center on Global Climate Change), *Evidence*, 31 May 2005, Meeting 41.

The EU as a whole clearly has an advantage over Canada in that it includes economies in transition such as Poland, whose economies collapsed after the fall of communism. With the economic collapse of countries such as Poland, their GHG emissions dropped to 30 or 40% below 1990 levels. The total is also skewed by the United Kingdom and Germany because of the size of their economies. The U.K. made a move in the early-1990's away from coal to natural gas and Germany absorbed East Germany, another country whose GHG emissions dropped along with the collapse of its economy. It must be noted, however, that Germany and the U.K. are likely to meet their targets in large part because of significant government investment in GHG reduction strategies. For example, Germany now gets over 16,000 MW of energy from wind and other renewable sources.

Individual countries such as Denmark (21% below 1990 levels) and Austria (13% below 1990 levels) have very difficult targets within the EU burden sharing agreement, and they are currently predicted to fail to meet their targets by a wide margin.

Canada is a northern, cold country with little infrastructure for its population size with a large energy-intensive resource-based economy. Under these circumstances, we have become heavily reliant on fossil fuels to sustain our quality of life thus making change difficult.

Other countries, such as Sweden, share some of the national circumstances of Canada but have been more successful than Canada at reducing emissions. Sweden took early action to reduce emissions and is one of the few countries that may meet its Kyoto target through domestic action (see table for some examples of how Parties are doing with respect to their targets). While Sweden does not have the same jurisdictional issues as Canada, this suggests that the national circumstances of Canada cannot fully explain why Canada's emissions have risen. The lack of early action has also been a significant factor.

GHG Emissions in Mt per Year in Selected Parties to the Kyoto Protocol

	Target Relative to 1990	Target	1990	1996	2000	2002
Canada	0.94	572	609	675	725	731
United Kingdom	0.875	650	743	708	648	635
Denmark	0.79	55	69	90	68	68
Japan	0.94	1116	1187	1352	1337	1331
Sweden	1.04	75	72	77	68	70

Canada's Emissions Trends

Since 1990 Canada's GHG emissions have increased from 596 megatonnes (Mt) per year to 740 Mt per year in 2003.[6] This represents an increase of 21% over 1990 levels and is 28% over the target (approximately 560 Mt per year). New calculations apparently estimate that Canada will have a gap of 270 Mt between the business as usual scenario in 2010, and the Kyoto target. Canada has one of the most difficult target of any Kyoto Party with binding commitments, and it is all the more difficult because of delays in addressing Canada's GHG emissions.

The Kyoto Protocol commitment period begins in just over 2.5 years and ends in 7.5 years while the United Nations Framework Convention on Climate Change was signed 13 years ago and the Kyoto Protocol 7 years ago. As we approach the Kyoto period and GHG emissions continue to rise, it becomes more and more difficult to reduce emissions to the levels required by the Protocol.

The Cost of Delay (Part I)

The target has been made more difficult to attain because of the continued increases in GHG emissions since 1997. This is because the target is the average over the period from 2008 to 2012. The higher Canada's GHG emissions are entering the commitment period, the further it has to overshoot the level of 6% below 1990 in order to bring the average down.

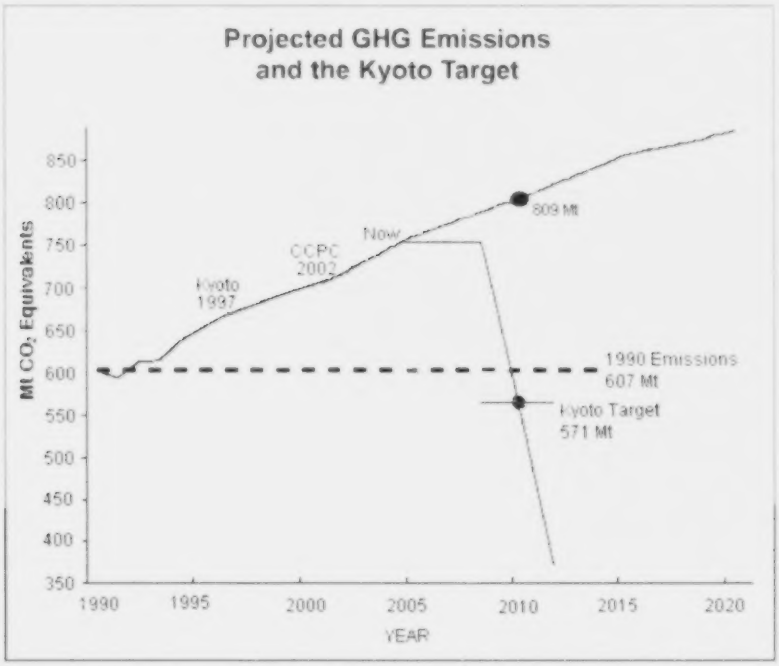
---

[6] Note that the 2003 GHG inventory uses different methodologies than previous years. The effect of this is to bring the overall emissions down, though the relative changes over the years are similar. For instance the 2002 inventory listed 731 Mt per year as the GHG emissions total for 2002. This has now been recalculated to be 719 Mt per year. As well the target, which was 572 Mt per year based on the 2002 inventory, is now 560 Mt per year.

Figure 1 is a graphic representation of the effects of the delay in reducing emissions. In 1997, the year of signing the Protocol, the path was a fairly shallow one, with a final target of a little more than 6% lower than 1990 emissions levels.

Figure 1[7]: The Cost of Delay —

Emission Paths[8] Necessary to Meet the Kyoto Target in 1997, 2002 and 2005



The other two scenarios assume that Canada is able to level off its emissions at 2002 and 2005 levels before entering the commitments period. These scenarios clearly have their challenges. In 2002, the year of the Climate Change Plan for Canada and the year of Canadian ratification, the path had already become much more difficult.

Entering the commitment period with emissions at 2005 levels would mean having to drop emissions precipitously to a final target of approximately 380 Mt per

---

[7] As modified from Canada's National Climate Change Business Plan, May 2002, p. 105. Note that the line representing predicted emissions is no longer valid, but it is the only one currently available (see recommendation 6). Emissions have increased over the predictions in the 2002 Plan. In addition, the UNFCCC has changed the methodologies by which Parties calculate their emissions. The effect of this is to change the target from 571Mt per year to 560 Mt per year. The 1990 emissions have now been recalculated to be 596 Mt per year, not 607 Mt as listed in this diagram.

[8] The path for 1997 is based on a steady linear decline. The paths for 2002 and 2005 are based on entering the commitment period with emission levels at 2002 or 2005 levels respectively. CCPC is the Climate Change Plan for Canada, 2002.

year, a drop of over 50%, in order to meet the Kyoto target. This would mean that the "gap" is not 270 Mt but closer to 500 Mt per year.

REDUCING GHG EMISSIONS: THE FUNDAMENTALS

The Kyoto Protocol is designed to address a number of different GHGs, including CO_2, methane, nitrous oxide and hydrofluorocarbons. Canada's GHG emissions are composed of almost 80% CO_2, with approximately 13% methane, 7% nitrous oxide and about 1% other GHGs.

Addressing methane and nitrous oxide emissions should be a priority as they are powerful GHGs and in many ways their emissions are a waste, the reduction of which could be economically beneficial.

To fully address GHG emissions, however, CO_2 emissions must be reduced. This is more difficult than reducing emissions of other GHGs, as CO_2 emissions are the result of burning fossil fuels which in turn is linked strongly to Canada's economy. To reduce CO_2 emissions will require unhooking the links that tie CO_2 emissions to economic growth.

The Kaya Identity

The major factors leading to greenhouse gas emissions can be described in a simple equation involving population size, economic activity, the amount of energy use per unit economic activity and the amount of carbon in the energy supply.

This equation is sometimes referred to as the Kaya Identity.[9]

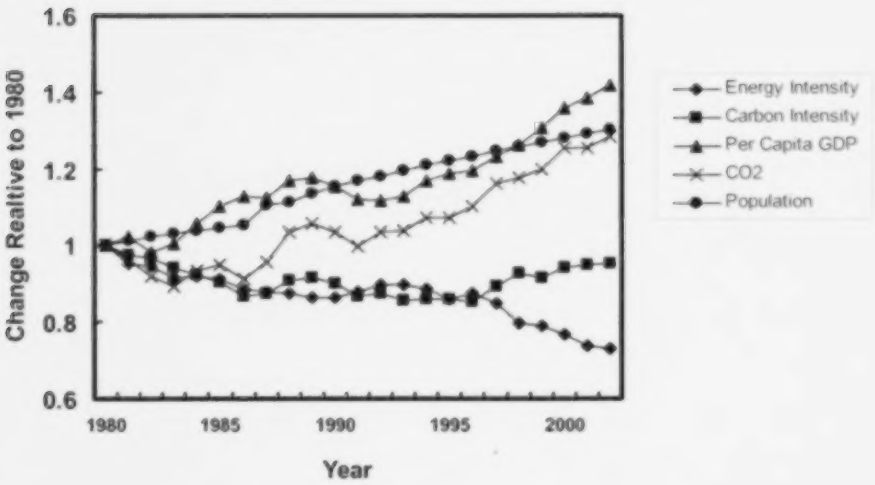
Mc	=	N	*	GDP/N	*	E/GDP	*	C/E
CO_2 Emissions		Population		Per capita gross national product		Energy intensity of the economy		Carbon intensity of primary energy

As can be seen in Figure 2, Canada's population has grown by 30% since 1980 and per capita GDP has increased by 42%. The primary energy intensity of the economy, however, fell by 27%. The carbon intensity of primary energy fell by

[9] Hoffert MI et al. "Energy Implications of Future Stabilization of Atmospheric CO_2 Content," *Nature*, vol. 395, 881-884, 1998.

almost 15% between 1980 and 1996, after which it has climbed and is now 5% below what it was in 1980.

Figure 2: Relative Changes in Factors of the Kaya Identity Since 1980[10]



The increase in population since 1980 was slightly greater than the decrease in primary energy intensity, effectively cancelling each other out. Since the carbon intensity of primary energy has, on the whole, only decreased by 5% since 1980, the trend in GHG emissions has followed the per capita GDP fairly closely.

The population of Canada will presumably increase over time as it has in the past. The per capita GDP, it is hoped, will also increase over time. It was this factor that dropped in the former communist countries as communism collapsed, leading to emissions reductions. No one would desire a similar fate for Canada.

This leaves the final two factors; energy intensity of the economy and the carbon intensity of primary energy.[11] To reduce carbon dioxide emissions either

---

[10] Data Sources: Energy Information Administration, United States Department of Energy, http://www.eia.doe.gov/emeu/international/total.html#Consumption. Carbon intensity was calculated as CO_2 emissions divided by primary energy consumption.

[11] Note that the last two factors when multiplied together yield CO_2 emissions per unit of economic output, this is sometimes referred to as carbon intensity of the economy. When all GHGs are considered, it is referred to as the greenhouse gas intensity of the economy.

more economic output per unit of energy must be achieved, or the amount of carbon produced per unit energy must go down.

The Costs of Delay (Part II)

The first cost of delay, as described previously (see Figure 1), is caused by the fact that Canada's emissions have risen significantly since 1990. This means that we may have to overshoot 6% below 1990 levels to meet the averaging requirements of the Protocol, making our target much more difficult and costly to achieve.

The second cost, which is probably more significant than the first, results from the fact that changing the amount of energy used per unit of economic output or the amount of carbon given off per unit energy used takes time that is tied, in part, to the rates of industrial capital turnover.

Decreasing energy intensity involves increasing efficiency and/or changing the structure of the economy. Decreasing carbon intensity involves using fuels that emit less carbon and/or trapping the carbon produced and placing it in long-term storage away from the atmosphere.

None of these are easily achieved. Had the government taken its UNFCCC commitments in 1992 seriously and put in place policies to gradually reduce emissions, it is possible that we could have achieved our Kyoto targets domestically. Had it immediately put in place policies following the signing of Kyoto it would have made meeting the commitment less costly, and the target might have been met. The further the delay, the greater the cost.

As the Committee learned in its study, one drastic model of achieving the Kyoto target through domestic action alone predicted price increases of 10 to 100% for electricity, 60% for natural gas, and 50% for gasoline. Of course, this model is a method of artificially inflating prices in an attempt to reduce usage and is not recommended by the Committee.

While the short-term cost increases predicted in this study might not translate into a devastated economy, the political costs would be very high.[12] The costs now, however, would be much greater.

> Those were simulations I had done with our energy economy model, in which we assumed that Canada would 100% achieve its Kyoto commitment. In other words, all the reductions would be domestic. In fact, if

[12] Mr. Mark Jaccard, "Costing Greenhouse Gas Abatement — Canada's Technological and Behavioural Potential," *ISUMA*, Winter 2001.

> we were to start now with the 100% target, those cost estimates I gave you are low. They could be double what they are now. That was assuming we started in the year 2000...
>
> Those numbers of mine are specific to a 100% Canadian reduction. I stand by them, and I say they're way higher now.[13]

It is now impossible to achieve reductions within Canada sufficient to meet Canada's target, a fact that the government has tacitly acknowledged in its new plan. This will necessitate the purchase of international credits.

The Committee, however, is convinced that a large portion of Canada's GHG emissions target can be achieved through improved domestic policies like large scale investment in energy efficiency and development of renewable power beyond the targets currently set by the federal government that will lead to longer term reductions and that can maximize reductions in the shorter term of the Kyoto Protocol.

As mentioned, one of the reasons that Canada is having difficulty meeting its targets is our national circumstances. Addressing anthropogenic climate change requires the coordinated action of all governments and stakeholders to ensure a sustainable and competitive economy. An overall coordinated strategy coupled with a robust management framework is required to meet the defined objectives.

MANAGING THE FEDERAL CLIMATE CHANGE PORTFOLIO

The management of the climate change portfolio is partly why Canada is in the position that it is in today. The Committee is discouraged to learn that this has been the main problem for the duration of efforts to reduce greenhouse gas emissions.

The 1998 audit of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development (CESD) came to the following conclusion:

> **3.16** ... many of the key elements necessary to manage the implementation of Canada's response to climate change are missing or incomplete. For example, the roles of the federal, provincial and territorial governments and other players in responding to climate change are poorly defined or not defined at all. A key component, a national public awareness program, has not been delivered. There is no implementation plan, limited provision for regular, results-based monitoring of progress and no consolidated summary-level reporting to Parliament.

---

[13] Mr. Mark Jaccard (Professor, School of Resource and Environmental Management, Simon Fraser University), *Evidence*, 7 April 2005, Meeting 31.

> **3.17** Although we recognize the challenges involved, we believe that the failure to meet Canada's climate change commitments has been primarily the result of poor planning and ineffective management. At this time, there is no clear indication that continuing to follow Canada's current approach will produce any better results in meeting its present and any future climate change commitments. In our opinion, the steps taken by Canada to implement the strategic direction of the NAPCC need to be substantially rethought.

The current Commissioner is initiating an audit on climate change activities within the government to be tabled in the fall of 2006. Despite there now being a plan, the Committee is, unfortunately, of the opinion that she will likely find that not much has changed.

Assessing Performance

As the Committee learned it is not possible at this time to get a comprehensive view of spending on climate change activities in the federal government, let alone an idea of how well programs are meeting their objectives. Tracing budgetary announcements to departmental program expenditures is next to impossible. Assessing their performance, particularly within the context of overall government objectives is equally difficult. Treasury Board Secretariat is working on a project that would help in this process, but it was not obvious how much effort is going into it and it is clearly just in its initial stages. The Committee finds this totally unacceptable and requests the Auditor General do a thorough review of all money spent or allocated on Kyoto-related programs and projects since 1997.

In the latest plan, Project Green — Moving Forward on Climate Change — A Plan for Honouring our Kyoto Commitment, the government acknowledged that, previous to the 2005 Budget, $3.7 billion had been announced to address climate change since 1997. However only $ 1.7 of this had been spent and only $900 million of this has gone to activities that might reduce GHG emissions. Testimony before the Committee suggested that out of the $900 million, $250 million was allocated for projects such as the Green Municipal Funds.[14] Because the money has been difficult to follow and accountability has been lacking the Committee recommends the Auditor General do a full accounting of all money spent on Kyoto-related programs since 1997.

The Committee acknowledges that programs take time to put in place and that the effects of programs may not be seen until further in the future. However, some efforts have been in place to reduce emissions since 1990 so that investments after 1997 were in addition to ongoing programs. Meanwhile GHG emissions have risen over 20% since 1990 and 7% since 1997.

---

[14] Treasury Board Secretariat, Brief, 17 May 2005.

As described above, fundamental changes are required to the economy in order to achieve meaningful GHG emission reductions. It would seem clear that efforts so far have not succeeded in attaining these changes and therefore any measurable reductions in GHG emissions.

As the Commissioner noted in 1998, "there is no clear indication that continuing to follow Canada's current approach will produce any better results in meeting its present and any future climate change commitments." Something must change. In order to change, an accountability framework that includes regular evaluation and parliamentary reporting must be established.

The Committee was pleased to learn in Budget 2005 that:

> A profile of program funding that could be used to extend the existing climate change programs has been established. However, prior to releasing these funds for 2006-07, Ministers will review all existing measures to determine the relative success of each in achieving cost-effective emission reductions over the short and long term.

However, such an exercise should have been ongoing and in place from the beginning of the Plan. According to individual departments, there is some form of program evaluation that occurs on an ongoing basis:

> We have a compatibility agreement with Treasury Board, and we also have a series of evaluations within that. This morning, I met with my colleagues from the department to review our program evaluation for the coming year. It won't include all programs, but every time we receive Treasury Board approval to implement a program, a certain amount of money is allocated to the evaluation of that program and a date is set for that evaluation. We follow those rules.[15]

Perhaps the Treasury Board approval process works for individual programs. For horizontal programs, however, which are supposed to work in a cohesive manner toward a common goal (in this case GHG emission reductions), such an assessment is clearly not sufficient. There needs to be in place a mechanism for assessing the plan as it is implemented, not simply assessing each piece of the plan in isolation.

The assessments must also include reporting progress in achieving program goals to Parliament on a regular basis. Such reporting should be done using a format which is standard for all departments and should:

> Inform Parliament about the federal government's roles and responsibilities, including its national leadership role, its accountability for implementing

---

[15] Mr. George Anderson (Deputy Minister, Department of Natural Resources), *Evidence*, 5 April 2005, Meeting 29.

> [climate change policies], the results being achieved and, to the extent possible, the human and financial resources allocated to addressing climate change. [16]

Such a coordinated approach to government polices addressing climate change will require the establishment of a separate agency. This could be done under the auspices of the PCO or separate from it but it must report to it or directly to the Prime Minister.

Some witnesses thought that the establishment of such an agency might add more complexity to the current system and that it might delay action. Delay is certainly something that Canada can ill afford, but so is the establishment of policies with no accountability framework. The Committee believes that such an agency can be established without undue interference with the timely implementation of policy.

RECOMMENDATION 1:

That the government establish an agency to oversee the implementation of climate change policies on a government-wide basis. The agency should establish standard protocols for departmental reporting requirements and should table a consolidated progress report annually.

General Departmental Coordination and Accountability

> Accountability is a relationship based on obligations to demonstrate, review, and take responsibility for performance, both the results achieved in light of agreed expectations and the means used. [17]

Departmental coordination is paramount in achieving results from horizontal programs such as sustainable development and climate change. Traditionally, departments essentially compete at the cabinet level for program approval. But, as was pointed out by Gene Nyburg of the National Round Table on the Environment and the Economy, "when you look at something like sustainable development, if we're to take it seriously, it clearly requires integration."[18]

---

[16] Commissioner of the Environment and Sustainable Development, 1998 report, chapter 3.

[17] Auditor General Report, December 2002.

[18] Mr. Gene Nyberg (Acting Executive Director and CEO, National Round Table on the Environment and the Economy), *Evidence*, 9 December 2004, Meeting 13.

Strategic Environmental Assessment and Sustainable Development Strategies: Key Requirements Being Ignored

To integrate sustainable development, including achieving climate change goals, into government as a whole requires strong signals from the centre, ultimately from the Prime Minister's office. Unfortunately such signals have been relatively weak and those that are given are often ignored.

Two key requirements of departments that would help coordinate the movement of the government in the direction of reducing greenhouse gas emissions are the requirement under the *Auditor General Act* for departments to table sustainable development strategies (SDS) and the cabinet directive on strategic environmental assessment (SEA).

The level of implementation of SDSs is a significant marker of how seriously departments take sustainable development issues including anthropogenic climate change. The CESD compiled a list of climate change goals that departments have listed in their SDSs and the list is substantial. Unfortunately, as the CESD has pointed out, SDSs are, with some exceptions, not taken seriously by the departments. Achieving SDS goals is not seen as an important part of a department's overall performance and there are few, if any, consequences for missing or ignoring targets.

Strategic environmental assessment is about assessing policies for potential environmental impacts. The Cabinet Directive on the Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals was first issued 15 years ago. The 2004 audit by the CESD of the implementation of the Directive was clear in its conclusion:

> The results of our audit, taken together, suggest that most departments have not made serious efforts to apply the directive. In fact strategic environmental assessment is far from meeting its promise in guiding policy, plan, and program development.

Guiding policy to achieve environmental goals is exactly what is needed to achieve greenhouse gas reductions. This is an agreed upon means by which to achieve common expectations (see the definition of accountability above).

But, as the Committee learned, the Department of Finance, a department which must be "on board" if environmental goals are to be achieved, did not even have adequate mechanisms in place to perform SEAs until May 2003. This allowed bills such as C-48 (a proposal for a reduction in the corporate tax rate for the resources sector, similar to that provided previously to other industry sectors, to support growth in resources development) to evade an SEA. This is not to prejudge

the conclusions of an SEA of Bill C-48, but to emphasize that a decade old cabinet directive was essentially being ignored.

In June 2003, the Committee recommended in its report, Sustainable Development and Environmental Assessment — Beyond Bill C-9, that the Directive be given a legislative basis. At the time the government responded that it was modifying the Cabinet directive to include a requirement for the public reporting of environmental effects. This was to assure stakeholders and the public that environmental factors have been appropriately considered when decisions are made. It also committed to consider the remaining Committee comments and recommendations, in conjunction with the findings of the Commissioner on strategic environmental assessment (reported in 2004) and the recommendations received by the Minister of the Environment from his regulatory advisory committee.

The Commissioner recommended in her 2004 report that PCO ensure the assignment of responsibilities and authorities for:

- central monitoring of compliance with the Cabinet directive on an ongoing basis,
- adequate quality control of the assessments undertaken, and
- continuous improvement of the assessment process.

The Government, in response, stated that departments would remain responsible for self-assessment but that the PCO had an important challenge role.

The Committee believes that self-monitoring is inadequate, as evidence from the past 15 years suggests. The Committee therefore reiterates its request that the Directive be given a legislative basis and that it include a requirement for PCO to report on the government-wide application of SEA.

RECOMMENDATION 2:

The Committee recommends that the Cabinet Directive on the Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals be given a legislative basis and that the Privy Council Office be directed in the legislation to report annually to Parliament on the application of SEA across government.

In addition, SEAs must adequately take into account the government's climate change goals. The Directive does not specifically mention climate change as a factor to be taken into account in environmental assessments. However, as the Committee heard in testimony, though "the directive doesn't specifically mention

climate change as a factor to be taken into account in environmental assessments, climate change is certainly an environmental issue that, if relevant in the context of the initiative being put forward, should be considered."[19]

SEAs of federal government policy must take into account climate change goals and this must be made clear to departments. The Canadian Environmental Assessment Agency, in co-operation with stakeholders and provinces, has produced a guide[20] to help incorporate climate change into environmental assessments. The Agency should also be tasked with creating regulations under SEA legislation outlining how to incorporate climate change goals into SEAs.

RECOMMENDATION 3:

That the Canadian Environmental Assessment Agency be given the task of producing regulations under the SEA legislation outlining how federal climate change goals are to be accounted for in assessments of policy, plan and program proposals.

Signals from the Centre

Because of the lack of accountability for centrally mandated requirements, it has been suggested that a central agency, perhaps the Privy Council Office, should be given a greater coordinating and enforcement role. The CESD also stated something similar in her 2004 report regarding sustainable development:

> By taking a larger role in ensuring accountability for performance and results, central agencies such as the PCO and the Treasury Board Secretariat can stimulate departmental progress on environmental and sustainable development responsibilities.

Another weakness in the development and implementation of sustainable development throughout departments is the lack of a coherent overarching federal strategy within which they could have defined roles. Once again the CESD has identified this weakness for years:

> And so, at the risk of déjà vu among readers of previous years' reports, I strongly encourage the federal government to prepare both a compelling, explicit vision of a sustainable Canada and a government-wide strategy to realize the vision. Ministers, parliamentarians, public servants at all levels, and Canadians at large must be engaged in this work.

---

[19] Mr. Steve Burgess (Executive Director, Special Projects and Regional Liaison and Guidance, Canadian Environmental Assessment Agency), *Evidence*, 24 February 2005, Meeting 22.

[20] Incorporating Climate Change Considerations in Environmental Assessment: General Guidance for Practitioners (November 2003).

RECOMMENDATION 4:

That the Privy Council Office create a secretariat for sustainable development and that this secretariat be given the tasks of:

- **producing a federal sustainable development strategy with key priorities identified, and;**
- **reporting annually on progress toward the goals of departmental sustainable development strategies**

The Role of Bureaucrats

The responsibility for interdepartmental coordination of sustainable development policy lies with a deputy minister level committee.

> A committee of deputy ministers — the Environment and Sustainable Development Coordinating Committee (ESDCC) — has overall responsibility for leadership and co-ordination of the government's efforts to promote sustainable development. This is a unique and powerful mandate, coming directly from the Clerk of the Privy Council.[21]

In 2004, the CESD concluded that the ESDCC (now disbanded and reconstituted as the Deputy Minister's Committee on Environment and Sustainability) was "falling short of its potential."

It is hoped that the newly formed DM committee will be more effective. However, without direction from the centre it is doubtful that it will be. The PCO must ensure that coordination of climate change policies is the number one priority of that committee.

Responsibility for missed horizontal targets is easily shrugged off when roles are not clearly defined. If the roles are not well defined they are easily ignored particularly if there are no consequences.

> Accountability is not sufficiently anchored in consequences for responsible officials. I am especially troubled when we find a lack of consequences for failing to implement direction that comes from the very centre of the federal government.[22]

---

[21] Commissioner of the Environment and Sustainable Development, 2004 Report, Commissioner's Perspective.

[22] Ibid.

RECOMMENDATION 5:

That a significant portion of their performance bonus be used as an accountability mechanism for holding deputy and assistant deputy ministers responsible for sustainable development targets.

The absolute necessity for proper management of the climate change file can not be overstated. Without it, the new plan is bound to fail. This has been pointed out for years by the CESD.

There is, however, a pressing need for a climate change plan that industry can count on for long-term planning. There is sufficient information now to establish a fair and effective plan and this must be put in place expeditiously.

TOWARDS A FAIR AND EFFECTIVE PLAN TO REDUCE GREENHOUSE GAS EMISSIONS

Links with Energy Security

Anthropogenic climate change is a relatively long-term issue. In addition the term that is often used to describe it, global warming, is unlikely to gain public attention in a country that has severe winters. The abstract nature of the issue makes it difficult to engage most people, Canadians included.

Since the greenhouse gas of most concern is CO_2 which is closely linked to energy use, discussing mitigating anthropogenic climate change could be most effectively done by discussing emissions as they are tied to energy security.

The amount of CO_2 released as a result of energy use is affected by the amount of energy used and the amount of carbon in the energy (see discussion above on fundamentals of reducing emissions). The amount of carbon in energy changes with the energy mix of the country. Future changes in energy mix will affect future CO_2 emissions.

Figure 3 represents the National Energy Board analysis of the energy mix in 2000 vs where it sees Canada's mix in 2025.[23] Even in its scenario of rapid technological advances (Techno Vert), it predicted that in 20 years, Canada's

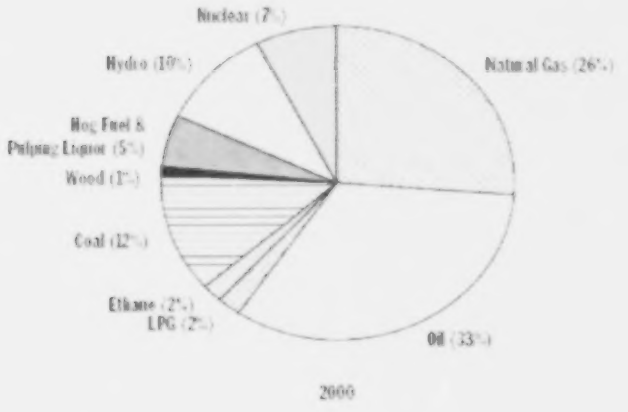
---

[23] National Energy Board, "Canada's Energy Future, Scenarios for Supply and Demand to 2025," 2003, accessed at http://www.neb-one.gc.ca/energy/SupplyDemand/2003/SupplyDemand2003_e.pdf on 19 May 2005.

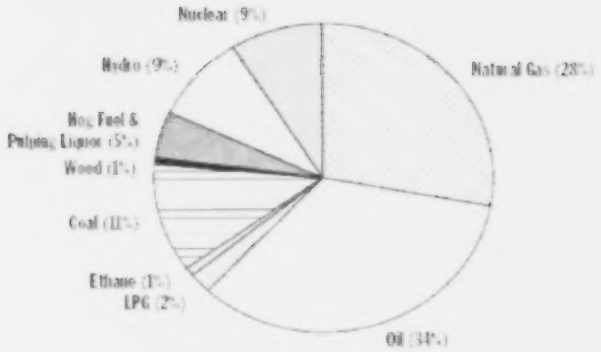
energy supply will be dominated by fossil fuels. This is because of what the NEB describes as "structural constraints on how energy is used in Canada."

Decreasing the Carbon Intensity of Primary Energy

Figure 3: Primary Energy Share in 2000 Versus 2025 With and Without Accelerated Technological Change (Techno Vert)[24]

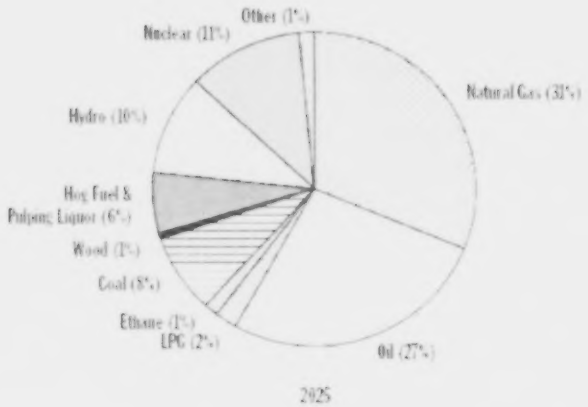


2000



2025

[24] The National Energy Board, "Canada's Energy Future. Scenarios for Supply and Demand to 2025".



Techno Vert

The NEB scenarios are also based on a variety of assumptions such as US$22 per barrel of oil. This is not the case now and it is not easy to predict whether long-term oil prices will remain high. Such assumptions would have a very large impact on any scenario given the impact price will have on oil use and on exploration, particularly in the oil sands.

The lack of up-to-date forecasts concerns the Committee, as does access to up-to-date and user-friendly summary data of energy use in Canada. The last Canada's Energy Outlook, for instance was published in 1996 and updated in 1999. This leaves the government in the position of negotiating with industry using old scenarios. The automobile industry MOU is a case in point where the reference case is the 1999 Outlook. Apparently a new Outlook is being prepared for release this year, but this should be done more frequently.

RECOMMENDATION 6:

That Natural Resources Canada produce a comprehensive and fully accessible summary of energy use in Canada on an annual basis and that it update and make accessible its Energy Outlook at least every two years.

Notwithstanding the lack of updated outlooks, the Committee is well aware that moving away from fossil fuels is going to be a difficult task that will take time. The fundamental goal should be to move away from fossil fuels. However, even if decisions are made today to massively increase such low carbon fuels as nuclear, hydroelectricity and wind there is little doubt that in the medium term Canada's energy mix will be dominated by fossil fuels. This of course, must not preclude taking action to increasing the percentage of Canada's energy mix supplied by low carbon fuels beyond the NEB predictions.

The largest reductions to the amount of carbon in energy are likely to be obtained through the generation of electricity. While the NEB scenarios do not foresee any rapid change in this area, the Committee believes that there can be greater change if the right set of incentives to change is put into place.

There are many low carbon electricity sources available in Canada including hydroelectricity, nuclear, biomass and wind. Each one of these has room for growth and, if governments so choose, can be advanced.

Hydroelectricity

According to the Canadian Hydropower Association, Canada has 118,000 MW (one million watts) of new hydroelectric potential that could technically be developed.[25] Current capacity (2002) is 69,205 MW producing about 60% of all of Canada's electricity.

As is the case with any source of energy, technical capacity will only be exploited under the right circumstances. Many factors, in particular distance from market, will determine if it is financially possible to exploit the technical potential. In addition hydro development faces environmental and social problems associated with flooding of land.

Nuclear

Currently, nuclear power supplies 16% of Canada's electricity. In theory nuclear power could supply all of Canada's electricity needs. It does, of course, face long-term storage issues, the real and perceived health risk of radiation, nuclear proliferation and a record of unreliability.

Despite these problems, there is no doubt that without nuclear power Canada's GHG emissions would be considerably higher. [26] When nuclear power is phased out, an equivalent amount of virtually carbon-free electricity will have to be found.

---

[25] Mr. Pierre Fortin (Executive Director, Canadian Hydropower Association), *Evidence*, 23 March 2005, Meeting 26.

[26] Mr. Duncan Hawthorne (President, Canadian Nuclear Association), *Evidence*, 23 March 2005, Meeting 26.

Biomass

Energy stored in biomass can be used to support the economy. This has been done for millennia. It is only carbon neutral, however, if the carbon stocks (forests and waste plant material for instance) are replaced. In addition, if fossil fuel energy is required for the production of the biomass fuel (for ethanol as an example), it is important to take into account the full life cycle of producing the fuel in determining the extent to which the fuel may reduce GHG emissions.

As the Committee learned, Canada has an advantage over other countries when it comes to the capacity to use biomass as an energy source (and as a sink, a subject to be discussed later).

> Canada is unique in the world in having the largest biosphere relative to our population. We have 7% of the world's land area, 10% of the world's forests, but 0.5% of the world's population. Every year our biological systems takeup and release about 10 to 20 times the amount of CO_2 that we put into the atmosphere through fossil fuel combustion. This vast biosphere, especially your agricultural and forest lands, offers an opportunity for Canada to meet up to one-third of its Kyoto commitment.[27]

The dead trees caused by the mountain pine beetle alone could apparently provide 900 MW of power for 20 years. There may be issues with getting this energy to market, but it does convey the type of opportunities that Canada may be able to exploit. Sweden also has a distinct biological advantage and biofuels (mostly wood chips) make up around 20% of the country's fuel mix.[28]

Wind

The potential for wind power in Canada is large and remains mostly untapped. Canada has clearly fallen behind other nations in developing this source of electricity.

> At this point in time in Canada, we're still far behind the global leaders with respect to wind energy. We have 444 megawatts of installed capacity. The world leader is Germany, with 16,500 megawatts. We had a record year in Canada last year. We installed 122 megawatts of new wind energy capacity. This year we'll do better than that. We expect to have a minimum of 300 megawatts installed this year. That still leaves us behind other

---

[27] Dr. David Layzell (CEO and Research Director, BIOCAP Canada Foundation), *Evidence*, 24 March 2005, Meeting 27.

[28] Mr. Tom Hedlund, Swedish Environmental Protection Agency, submission to the Committee.

> countries. Again, I'll use the German example. In Germany, 34 megawatts a week were installed last year in terms of new wind energy development.[29]

Demand for wind energy is growing in Canada. Provincial governments have now established either renewable portfolio standards or are developing requests for proposals for wind energy that would see over 5,000 megawatts of wind energy in place by 2012. The goal of the Canadian Wind Energy Association is to have 10,000 MW of capacity installed by 2010 providing 5% of Canada's electricity. With 2,000 MW of installations now under construction or under purchasing agreements, this target is not unrealistic.

Wind power, however, is not without its growing pains. Local public resistance to wind farms is increasing and environmental assessments of wind farms are being performed for the first time.

In addition, analyses from other countries with far more experience in wind, such as Germany and the United Kingdom, suggest that the real cost of wind is currently very expensive. According to a German report[30] it cost between €41 and €77 (C$65.6 and C$123[31]) to reduce CO_2 emissions by one tonne. The National Audit Office of the United Kingdom also came to the conclusion that their Renewables Obligation, was generally the most expensive manner to reduce greenhouse gas emissions at between £70 and £140 (C$162 and C$324[32]) per tonne of CO_2, though this did not include the benefits of reducing external costs.[33] The high price reflected the high cost of generating renewable electricity, which in the U.K. is dominated by wind energy.

Solar

Solar energy is comprised of both solar thermal energy and solar electricity. Solar electricity, from photovoltaic cells for instance, is still very expensive. Solar thermal energy on the other hand has a great deal of potential to help meet Canada's GHG emissions targets.

---

[29] Dr. Robert Hornung (President, Canadian Wind Energy Association), *Evidence*, 22 March 2005, Meeting 25.

[30] Luke Harding et al., "Report doubts future of wind power," *Society Guardian*, 26 February 2005, http://society.guardian.co.uk/environment/story/0,14124,1425868,00.html, accessed 19 May 2005

[31] Based on exchange rate of 1.599, OANDA.com currency site, 19 May 2005 http://www.oanda.com/convert/classic .

[32] Based on exchange rate of 2.32, OANDA.com currency site, 19 May 2005 http://www.oanda.com/convert/classic .

[33] National Audit Office, "Department of Trade and Industry, Renewable Energy," February 2005, http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/04-05/0405210.pdf 19 May 2005.

In 2003 Canada had 280 MW of installed capacity of solar thermal energy, comparable to the installed capacity of wind energy. World wide, according to the Canadian Solar Industries Association, potential capacity is 70 GW (a GW is 1000 MW), over 3.5 times that of wind.

Such solar thermal systems can be used for heating water, heat ventilation and passive heating of buildings. In all cases, according to the Canadian Solar Industries Association, the cost of producing a kWh of heat averages at or less than 5¢, one of the cheapest options available.

Solar heating is also valuable because it also saves high-grade energy such as electricity and natural gas for other uses.

Geothermal

In Canada, and especially in the Province of British Columbia, high- to medium-temperature geothermal resources are abundant and can contribute significantly to our energy security and recreational use. Geothermal energy can take part in the energy market both in the form of electric power generation or direct use of heat. Low-temperature resources in a variety of different forms are generally available across the country, but their attractiveness from an economic point of view is dependent upon the scale of the project (e.g., building load requirements for heating and cooling). Similarly, the development of low temperature geothermal energy systems may be limited according to such factors as the depth of seasonal freezing and the suitability of aquifers for groundwater extraction.[34]

Energy Security in Canada

Canada has abundant energy sources. We have enough coal for 234 years at current consumption rates (about 60 million tonnes per year).[35] Untapped technical hydroelectricity is double today's capacity. Saskatchewan's uranium reserves contain the energy equivalent of 19 billion barrels of oil or 4 billion tonnes of coal.[36] The oil sands contain 174 billion barrels of oil recoverable with current technology.[37] Wind energy could produce up to 50,000 MW of electricity. The Clean

---

[34] "What is Geothermal Energy and How Can It Be Used?" Canadian Geothermal Energy Association, http://www.geothermal.ca/whatis.html#canresources, accessed 14 June 2005

[35] Mr. Allan Wright (Executive Director, Coal Association of Canada), *Evidence*, 8 March 2005, Meeting 24.

[36] Canadian Nuclear Association, "Nuclear Energy, Clean Electricity is Important to All of Us," 2004 http://www.cna.ca/english/Nuclear_Facts/Clean_Electricity_August_8x11.pdf .

[37] Government of Alberta, "Alberta's Oil Sands," 2003 http://www.energy.gov.ab.ca/docs/oilsands/pdfs/osgenbrf.pdf .

Air Renewable Energy Coalition, "has concluded that there is enough potential between economic renewable sources to equal the thermal and nuclear capacity installed in Canada, electrical energy capacity, today."[38]

Energy security, at least from an overall supply picture, should not be an issue for Canada. Energy security is more than just raw supply, however. Many factors will affect whether and how a source becomes exploited. Nuclear energy faces many problems that affect the public will to allow new installed capacity. Climate change itself can affect the supply of water to hydroelectricity generation and wind for wind energy. Fossil fuels are abundant, but as we move into a more carbon-constrained world, exploiting this resource will become more problematic.

In order to secure our energy future, Canada needs to explore all its energy options.

Even with the abundance of energy in Canada, all jurisdictions are struggling with energy questions. Close to the top of these, along with secur. and prices, are the environmental issues surrounding energy use. From oil leaks at sea to sour-gas to smog related emissions to preserving landscape, all energy sources have some environmental impact. In addition, access to the grid was identified as a significant problem.

The question is what mix of energy would be best to achieve the many goals demanded by society. In particular, what supply of energy would be sufficient to supply Canada's energy needs while minimizing environmental impact and satisfying the need to move forward into a carbon-constrained economy.

Though energy supply is almost exclusively under the jurisdiction of the provinces, the Committee heard from many witnesses that Canada needs an overall energy strategy, including a strategy for renewable energy.

> So we do need a national renewable energy strategy, rather than coming up with bits and pieces as we have been doing, and we need to bring it together as a country rather than leaving it up to each province to join.[39]
>
> There are two basic points that our group agrees on. One is that we do need an overarching energy framework in order to come up with a realistic greenhouse gas emission strategy. It has to be anchored in our energy realities. We also need to employ all available options. We can't afford to set any option aside.[40]

---

38 Mr. John Keating (CEO, Canadian Hydro Developers, Inc.), *Evidence*, 22 March 2005, Meeting 25.

39 Ibid.

40 Mr. Michael Cleland (President and Chief Executive Officer of Canadian Gas Association; Chair, Energy Dialogue Group), *Evidence*, 15 February 2005, Meeting 19.

> So there is a need for a broader package, and there is a need for enhanced cooperation. Right now, I'm sure it's true for other renewable energy sectors, but for the wind energy sector, you're fighting the same battles, jurisdiction by jurisdiction. Every single jurisdiction is starting with a blank sheet of paper and trying to reinvent the wheel. We think the federal government could play a very useful role in facilitating dialogue and discussion among governments to help overcome that barrier.[41]

> Canada must develop a national long-term climate change strategy. Such a strategy must include effective energy conservation and energy efficiency programs. It must also take into account economic, social and environmental aspects, look at energy needs and available potential at national and regional levels, and build on the potential synergies of different renewable energy sources.[42]

The Committee is aware that the government has made a comprehensive reference to the National Round Table on the Environment and the Economy (NRTEE) "to provide advice and recommendations on the development of a long-term energy and climate change strategy for Canada" including advice on how to advance issues at COP 11.

The NRTEE aims to provide the following advice on energy by the spring of 2006:

- A strategy for integrating climate change into Canada's foreign policy, aid, and trade objectives.
- A strategy will be produced, with recommendations for promoting the export of Canadian environmental technologies, using the credit and emissions trading mechanisms in the Kyoto Protocol.
- A set of recommendations on how to promote consistency between Canadian carbon markets and existing or emerging international markets, with a view to ensuring Canadian access to those markets.
- Advice on a long-term strategy on energy and climate change

The Committee looks forward to reading the advice of the NRTEE. It does, however, have some concerns that, given its budget of $4.6 million, this organization may not have the capacity to deliver effective advice on such a wide range of topics, topics that are essential to the future of Canada.

---

41 Dr. Robert Hornung (President, Canadian Wind Energy Association), *Evidence*, 22 March 2005, Meeting 25.

42 Mr. Pierre Fortin (Executive Director, Canadian Hydropower Association), *Evidence*, 23 March 2005, Meeting 26.

For comparison sake, in Budget 2005, the government allotted $200 million to support the development of a sustainable energy science and technology strategy. This strategy is related to innovation, not to long-term energy outlooks.

The Committee is also concerned that provincial interests are not specifically mentioned in the referral. Energy is almost exclusively under provincial jurisdiction and any strategy must not dictate to the provinces. The strategy should be seen as more of a vision document acknowledging that an explicit federal role is as a facilitator of interprovincial decision making. Undoubtedly better coordination in energy policy would be of benefit to Canada, and the federal government should help to achieve this.

RECOMMENDATION 7:

That the government of Canada's long-term energy strategy acknowledge that a federal role in energy be one of facilitating better coordination of energy policies across Canada in partnership with the provinces and territories. The Committee recommends that the federal government develop a "Green" paper on energy.

While the facilitator role is an important one, the federal government can also implement various policies to help Canada move forward into a carbon-constrained world.

Ecological Fiscal Reform

Energy supply is crucial to Canadians quality of life. This has been recognized by the Canadian government for a long time and this has lead to the support of many energy sources in the early stages of development. From the oil sands, to offshore oil development to nuclear energy, the government has supported efforts to expand and diversify Canada's energy supply for decades. To help Canada move into a carbon-constrained economy, Canada must now shift away from support for established energy sources to support low carbon energy sources.

One important concept that can aid in this transition is that of ecological fiscal reform (EFR). EFR uses policy tools such as taxation (tax exemptions, credits, and rebates), tradeable emission permits, direct spending, and program expenditure to "green" the way people buy, sell, and invest in the economy. An example is the federal government's decision to exempt from the federal excise tax alternative fuels such as ethanol produced from renewable sources.

EFR can also include ecological tax reform — adjusting taxes to make them sensitive to environmental impacts or imposing new taxes as an incentive to reduce environmental impacts. The revenue from the new tax could be recycled to fund, for example, reductions in existing taxes in manner that would make the over tax changes revenue neutral.[43]

The Current Fiscal Situation Regarding Energy

The Commissioner of the Environment and Sustainable Development studied government support for energy investments in 2000, concluding:

> **3.83** We found that governments have intervened in energy markets in the past through direct spending, regulations and tax incentives. Sometimes this was to encourage investments in certain forms of energy and at other times it was to achieve specific policy objectives. Most of the federal spending and tax incentives have been for non-renewable resources, the predominant source of energy in Canada.
>
> **3.84** Overall, we found that with a few exceptions, federal government support today for energy investments, including support through the tax system, does not particularly favour the non-renewable sector over the renewable sector. The exceptions are investments in oil sands and coal mines, which receive a significant tax concession; nuclear technology investments, which receive substantial direct support; investments in alternative fuels, which receive more favourable excise tax treatment; and provincially owned energy companies, which pay no federal income tax. We also found that the income tax system does not give any preferential treatment to certain energy efficiency investments.

This situation may well have changed over the last five years, particularly following Budget 2005. Such analysis should be ongoing.

---

[43] Commissioner of the Environment and Sustainable Development, 2004 Report, Chapter 3.

It is not simply a matter of giving support to low carbon sources that will help lead to emissions reductions. It must also be assured that fiscal measures in support of other industries that emit a lot of GHGs are reduced. One analysis, for example, has found that the government had expenditures on the oil and gas industry of over C $8 billion dollars between 1996 and 2002.[44]

In Budget 2005, the government announced $920 million over 15 years ($200 million over the first five) for the Wind Power Production Incentive and $886 million over 15 years ($97 million over the first five) for the Renewable Power Production Incentive.

While Pembina numbers may or may not be correct, the Committee is very concerned that the Department of Finance does not seem to track such expenditures on a regular basis and is apparently in no position to support or refute the numbers. If the government is to make informed decisions regarding the level of support it wishes to give different sectors of the economy that may have very different impacts on a stated central goal of the government, such as GHG emission reductions, it is incumbent on it to collect and analyze the appropriate data.

RECOMMENDATION 8:

That the Department of Finance analyze both direct and indirect federal expenditures on the energy sector and report to Parliament on an annual basis.

Support for the oil and gas sector can be necessary because oil and gas exploration can be risky, particularly if the price of oil is low. The price of oil now is around US$60 a barrel. The risk is clearly lower, though given the volatility of the market this may not hold. In return, the oil and gas sector pay large amounts of money to governments through taxes and royalties. The extent to which these revenues are dependent on the investment of government expenditures is unknown, though it is certainly not a direct dependence.

Whether the Pembina numbers are strictly accurate is almost beside the point. There is clearly a fiscal regime that, because of the size of the oil and gas industry, results in very large expenditures. There may be a level playing field in the tax system (with important exceptions as outlined by the CESD), but the absolute amount of expenditures to the oil and gas industry are far greater than to the emerging technologies which need much more support. The fiscal playing field can

---

[44] Pembina Institute, "Government Spending on Canada's Oil and Gas Industry," 31 January 2005, http://www.pembina.org/pdf/publications/GovtSpendingOnOilAndGasFullReport.pdf accessed 19 May 2005.

therefore be tilted toward emerging technologies without resulting in major changes in expenditures or revenues. As the Committee heard,

> In regard to tilting or level, the government needs to decide what it wants, and once it's decided what it wants, it needs to establish a policy to get it. So if you want Kyoto and you want sustainability, then you have to tilt the playing field. If you don't tilt the playing field, you have to question the sincerity of the goal. So tilt, tilt, tilt — or you won't get sustainability; you won't get Kyoto.[45]

Unfortunately the Department of Finance has no idea about how to implement ecological fiscal reform to tilt the playing field in a comprehensive manner to support overarching environmental goals. The Department analyzes policy measures on a one-off basis as departments develop policy. This must change.

This conclusion is shared by the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, who wrote in her 2004 annual report that:

> Finance Canada needs to do more work to meet its tax commitments, including its primary goal of identifying specific areas where the tax system may be acting as an impediment to the attainment of sustainable development. A systematic review, based on risk, of key opportunities for using the tax system to better integrate the economy and the environment is an important step toward using the tax system as a tool for sustainable development.

Calls for Ecological Fiscal Reform

Recommendations for the application of EFR have been made by numerous groups.

The National Round Table on the Economy and the Environment has been giving specific advice on EFR and now consider it so fundamental that it makes EFR part of every analysis it performs.

The External Advisory Committee on Smart Regulation (EACSR) made the following recommendation in its report released last fall:

> Recommendation 25: The government should examine expanding the appropriate use of economic instruments in Canada. Efforts could include the following:

---

[45] Mr. Jeff Passmore (Executive Vice-President, Iogen Corporation), *Evidence*, 22 March 2005, Meeting 25.

- examining the opportunities and challenges associated with EFR (ecological fiscal reform) in Canada and addressing whether and, if so, how EFR could be implemented to support environmental policy goals.

In addition, the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) released a report this fall entitled *OECD Environmental Performance Review: Canada*. The report recommended among other things that Canada should:

- continue to phase out *environmentally harmful subsidies* at both federal and provincial levels, including subsidies in the form of tax incentives for the resource-based economic sectors;

- review existing *environmentally related taxes* (e.g. taxes on transport and on energy products) with a view to restructuring them in a more environmentally effective way, within a neutral fiscal context, at both federal and provincial levels.

Examples of revenue neutral EFR abound. The United Kingdom's climate change levy is a tax on the use of energy in industry, commerce and the public sector, with offsetting cuts in employers' National Insurance Contributions (NICs) and additional support for energy efficiency schemes and renewable sources of energy. It entails no increase in the tax burden on industry as a whole and no net gain for the public finances. The reforms are intended to promote energy efficiency, encourage employment opportunities and stimulate investment in new technologies.[46] The levy is a form of ecological tax reform, which is a subset of EFR.

The Committee now adds its voice to the growing calls for the government to do a thorough analysis followed by application of EFR. In the meantime efforts should be made to engage stakeholders towards determining which elements of current fiscal support can be eliminated for sectors which are large emitters of GHGs.

---

[46] The United Kingdom Department for Environment, Food and Rural Affairs, "Climate Change Agreements, The Climate Change Levy," http://www.defra.gov.uk/environment/ccl/intro.htm accessed 15 June 2005.

RECOMMENDATION 9:

That ecological fiscal reform be applied to the energy sector in order to give all emerging low impact renewable sources of energy greater support and to decrease GHG emissions.

RECOMMENDATION 10:

That the government make clear that it will reduce unnecessary fiscal support for well-established industries associated with large GHG emissions and that it engage these stakeholders in identifying the most appropriate expenditures for elimination.

Biofuels and Sinks

Canada has a great opportunity to take advantage of its geography and use biofuels as an important source of energy. Already the pulp and paper industry in particular derives a good deal of its energy from such fuels.

Because of the small size of Canada's population relative to the amount of carbon that flows in and out of its natural systems, learning to manipulate these flows to our advantage could help toward reducing our overall GHG emissions. This could be in the form of increasing the amount of carbon stored in natural systems (sinks) or by siphoning off some of that carbon to use as fuel, such as is done in Sweden.

Our understanding of Canada's carbon cycle is vital if this is to function and be accepted by the international community, particularly with respect to sinks. Because of Canada's distinct situation in this regard it is paramount that the science surrounding our use of this natural advantage be rock solid.

> The credibility of the science is absolutely critical to what we're trying to do here — the credibility of the science in terms of government in reporting internationally, in terms of building the verification techniques for Canada, in terms of our international negotiations with nations like the EU, skeptical of some of the ways in which we can capture carbon through natural systems.[47]

As a result of natural phenomena such as the pine beetle and emerald ash borer infestations and forest fires, Canada has reduced the level to which it may

---

[47] Dr. Bob Page (Chair, Board of Directors (Vice-President, Sustainable Development, TransAlta Corporation), BIOCAP Canada Foundation), *Evidence*, 24 March 2005, Meeting 27.

rely, if at all, on sinks to meet its Kyoto commitment.[48] This should not preclude Canada from using agricultural and forestry carbon sinks to help meet its Kyoto target. Nevertheless it must back up any use of sinks with solid science.

RECOMMENDATION 11:

That the government increase its support for science aimed at understanding Canada's carbon cycle.

Carbon Sequestration

The only longer term energy outlook for Canada is that of the National Energy Board. It has predicted that in 25 years time fossil fuels will still make up the majority of Canada's energy supply. The Committee believes that the work of the NEB is both relatively conservative and out of date. Interpreting such scenarios should be done with care in case they simply become self-fulfilling prophecies. In fact moving away from these scenarios toward low carbon sources should be the priority of efforts to reduce GHG emissions.

Working on the assumption that removing fossil fuels from the energy mix will take a relatively long time, it is essential that something be done with the carbon in the fuel. Handling the carbon in fossil fuels has two aspects. Methods must be created to trap the carbon (capture) and to store it in a long-term manner so that it does not enter the atmosphere (sequestration).

There are many efforts under way in both carbon capture and sequestration. In fact Canada has been involved in one of the most successful experiments to date regarding sequestration: the Weyburn project in southwest Saskatchewan.

> The first phase of the Weyburn Monitoring and Storage project ended upon the release of a summary report in September 2004.
>
> The project achieved very encouraging results. A suite of leading-edge monitoring and verification technologies were developed and successfully applied.
>
> Canada has achieved a world-leading position in the field of monitoring and verification. The project has fostered the development of Canadian expertise.
>
> The technologies may be applicable to many sites around the world.

---

[48] The Government of Canada, Project Green, Moving Forward on Climate Change, A Plan for Honouring our Kyoto Commitment, 2005.

> Effective integration of all elements of the project within and between technical disciplines and EnCana's high level of cooperation were critical to the successful outcome of the project.[49]

If carbon sequestration can be established as a scientifically proven and an economically viable means to reduce greenhouse gas emissions, it could be one tool that could help in the mid-term, recognizing the ultimate goal of moving toward a carbon-constrained society.There are a number of questions, however, that need to be answered before this can come to pass.

> Research issues remain. These include: reducing the cost of capturing CO_2; demonstrating the safety and long-term security of geological storage; identifying the regulatory factors that should be considered for the operation, abandonment, and long-term monitoring of geological storage sites; determining capabilities and requirements for monitoring to manage long-term liability for industry and the public sector; and finally, ensuring that the public understands this technology and its implications as a step towards comfortable public acceptance.[50]

As carbon sequestration is currently being used under various circumstances internationally, including in Canada, it is the Committee's belief that carbon sequestration in a world where fossil fuels remain an important part of the energy mix could hold great potential to reduce GHG emissions.

RECOMMENDATION 12:

That the government, in partnership with provincial and territorial partners and with stakeholders, carry out the research necessary to determine and take advantage of the capacity for carbon sequestration as an effective means to reduce greenhouse gas emissions.

Policy Options: Mandatory and Voluntary

To date the government has relied on voluntary approaches in an effort to decrease greenhouse gas emissions. While the performance of individual policies so far has been difficult to measure (see measuring performance section above) it is clear that GHG emissions have continued to rise. Strictly volunteer approaches do not work. Professor Jaccard stated:

> What if you subsidize some of the actions that people take to reduce emissions? Because those investments were happening all the time

---

[49] Mr. Graham Campbell (Director General, Office of Energy Research and Development, Department of Natural Resources), *Evidence*, 21 April 2005, Meeting 35.

[50] Ibid.

> anyway, guess what happens? The people who would have made those investments in any case are mostly the ones who capture the subsidies.
>
> We're not able, anywhere in the world, to run a program where you can separate out who would have and who would not have made a particular energy-saving investment.
>
> In a growing, innovative market economy, greenhouse gas emissions must face restrictions and penalties if they are ever to decline. It is that simple.[51]

There is a wide range of policy options ranging form strict "command and control" regulation to entirely voluntary. So far the government has relied too heavily on the voluntary approach. Voluntary approaches have some advantages such as gaining buy-in from industry into learning processes (such as the Pilot Emissions Removals, Reductions and Learnings program).

Emissions have continued to grow, however, and it is clear that more mandatory restrictions must be put in place. Even many successful programs that seem voluntary are only successful because they have been backed up with legislation.

The automobile industry is an example. As the Committee was told numerous times, the automobile industry in Canada has met many targets through MOUs with the Canadian government.

> We see MOUs, as we call them, as a very positive step in the regulatory development environment in an area where greater attention should be paid by governments to solve future challenges and avoid differences that we are faced with today. We have a track record on many fronts of achieving environmental and safety policy objectives through more than 10 voluntary agreements.[52]

This is indeed the case, but because the automobile market in North America is so integrated, the success of the MOUs in Canada was often the result of regulatory measures in the United States.

> Those 14 agreements are actually enforced in the United States under the CAFE law, in which the EPA fines those companies $5,000 per car if they don't make the targets. That's why we have vehicles now that are 200% more efficient than we had in the 1970s — because of one law passed in the United States in the late 1970s.[53]

---

[51] Ibid.

[52] Mr. Mark Nantais (President, Canadian Vehicle Manufacturers' Association), *Evidence*, 3 May 2005, Meeting 36.

[53] Mr. John Bennett (Director, Energy and Atmosphere Campaign, Sierra Club of Canada (B.C. Chapter)), 17 February 2005, Meeting 20.

So if volunteer actions alone do not work, and observation and economic *theory tell us* that they do not, what form of policy is required? Evidence suggests that the answer lies in harnessing the evident ingenuity of industry by placing a cap on emissions but allowing industry to decide how to achieve reductions through a trading system.

Cap and Trade Systems

Such "cap and trade" systems have worked very well in the past, such as in the acid rain reduction program in the United States. (The comparison with sulphur dioxide reductions, however, may not be all that clear given that sulphur was not intrinsic to the production of product in the way that CO_2 release is an inevitable result of burning fossil fuels.)

In a cap and trade emissions trading scheme, a regulatory body sets an overall target for reductions that acts as the "cap". Individual emitters are then allocated permits (there are different methods for allocation), the total number of which add up to the cap. The method of allocation of permits can also be used to establish greater fairness within the scheme including taking into account regional differences.[54]

Some emitters will be able to reduce their emissions at a lower cost than others. Those for whom the cost is high may decide that it is cheaper for them to buy credits from emitters who can more cheaply reduce emissions than to reduce emissions. The selling emitter would sell the permit for a greater price than it costs them to reduce emissions. Both companies therefore lower their costs of meeting a regulated target. Thus, while a government authority sets the overall target, market forces determine the distribution of reductions among the emitters.[55] The overall emissions targets are therefore achieved at lower costs than would be realized if each emitter were regulated. The savings are experienced by both the regulator and those being regulated because companies know their costs while the regulator does not.

The "cap and trade" system works best in a competitive market, which in turn depends on the design of the scheme. In particular, competitiveness requires a large number of participants that are willing to take part. Participation is greatest when the trade rules are clear, transaction costs are low, information on price and

---

[54] Tradable Permits Working Group, Using Tradable Permits to Help Achieve Domestic Greenhouse Gas Objectives, 2000.

[55] Tradable Permits Working Group, "Using Tradable Permits to Help Achieve Domestic Greenhouse Gas Objectives: Introduction to Concepts, Options and Issues", December 1998.

other aspects of the scheme are readily available and no single buyer or seller can influence the market in an anti-competitive way.[56]

Initially, in a "cap and trade" system, the cap is set relatively high, allowing more emissions. At first the price is low and the "low hanging fruit" are picked. In many cases this could be through efficiency improvements, above business as usual. With time however the cap is reduced and more difficult reductions are achieved.

> If communicated clearly to industry at the outset, a low initial ceiling permit price prevents premature retirement of existing capital stocks, but the expectation of higher future permit prices spurs the long-term development and diffusion of low-GHG technologies on pace with the natural turnover of capital stock.[57]

Whether such a system could lead to sufficient reductions domestically to meet the Kyoto deadline is doubtful. However, if the government is serious about reducing emissions it should put in place a cap and trade system that casts as wide an economic net as possible. And it has to be done with care:

> The point I want to get across is that what economists working in this area are very focused on is how we can provide the right long-term signals to consumers and to innovators without wrecking the economy in the short run. Obviously, you don't put on a large carbon tax tomorrow; you don't put on a highly restrictive cap-and-trade system tomorrow; you don't regulate energy efficiency in a dramatic way tomorrow.[58]

The government has been studying cap and trade mechanisms for the large final emitters (LFE) sector for some time while other jurisdictions have moved ahead. Many decisions regarding new capital investments need to be made now, or in the near future, but they should be made with the clear knowledge that a cap and trade system, with a gradually reducing cap, will be in place. Since the Canadian domestic trading scheme will not be large, linkages to other systems should be in place but it is impossible to negotiate such international agreements without knowing what our own ground rules will be.

RECOMMENDATION 13:

The Committee recommends that the government put in place as soon as possible a cap and trade mechanism covering as many sectors of the economy as practicable. In so doing it should

---

[56] Ibid.

[57] Mr. Mark Jaccard, et al., "The Morning After, Optimal Greenhouse Gas Policies for Canada's Kyoto Obligations and Beyond," C.D. Howe Institute, Commentary, March 2004.

[58] Mr. Mark Jaccard (Professor, School of Resource and Environmental Management, Simon Fraser University), *Evidence*, 7 April 2005, Meeting 31.

make it clear that the cap will be reduced over time, on a sectoral basis.

RECOMMENDATION 14:

In addition the Committee recommends that during this process, and subsequent to it, the government expedite international negotiations to ensure international compatibility of credits.

Moving Toward Greater Efficiency

Discussions of reducing GHG emissions have to include methods for decreasing the energy intensity of the economy. Changes in energy intensity come about through structural changes to the economy and through more efficient use of energy within the current structure.

Two important points must be stressed regarding energy intensity and GHG emissions. The first is that decreasing energy intensity will not lead to long-term decreases in greenhouse gas build up in the atmosphere. Decreasing rates of emissions will slow the build up of GHGs but will not prevent the eventual build-up because the residency time for CO_2 in the atmosphere is about 100 years.

The second point to be made, however, is that reducing intensity (increasing efficiency) can slow emissions, and in fact, on the whole, is the most cost-effective manner by which to do so. The Committee recognizes that this is not the case for all industries, some of which have increased efficiency to the point where no further cost-effective gains are easily achieved. Nevertheless, reducing intensity can be a cost-effective way to "buy some time" while longer term changes to the carbon intensity of primary energy take effect. In essence, many of these gains are what are termed "low-hanging fruit."

In the oil and gas sector alone it was pointed out that there remain 29 Mt per year of profitable emission reductions, mostly through reductions in fugitive emissions.[59] The cost of the Energy Efficiency Commitment in the United Kingdom was negative (i.e. created a positive balance) £16 per tonne of CO_2. Despite this, efficiency increases may be low on the priority list of capital expenditures for companies. With the right incentives, the government can help make investments in efficiency more of a priority.

---

[59] Petroleum Technology Alliance of Canada, "A Compelling Business Case for Oil and Gas Facility Energy and Emission Auditing" 29 September 2003

The Committee heard from many witnesses about the efforts they have made to decrease their emissions intensity. (Emissions intensity is the quantity of greenhouse gases given off per unit of economic activity. It is the result of multiplying energy intensity of economic activity and the carbon intensity of the energy.)

> I think I'd like to note also, and I've listed this in my brief, that there are certain industry sectors that are very proud of their accomplishments in the past number of years, some of which started work well before the Kyoto Protocol was ever approved. I think if you look at aluminum, which has kept their GHG emissions stable while increasing their production by 73%, it's quite remarkable. In pulp and paper, the industry has cut oil consumption by half in the last 15 years. When we look at oil and gas, we see natural gas flaring has been reduced by 62% since 1996.[60]

The Committee is impressed with many of the strides being made by industry in Canada. It shows that it can be done. Some, such as the fertilizer industry, have increased efficiency to the point where CO_2 emissions are almost strictly the result of chemical reactions of processes.

As was discussed in the section on the Kaya Identity, however, many such decreases in emissions intensity have occurred since 1980. The pressure to become more efficient is always present in industry as energy is a cost to be reduced. As Prof. Marc Jaccard put it:

> There are innovations going on at all times that are improving or reducing energy use per unit value produced. So at any time we can draw up lists of all these innovations. We could have done it in 1920, 1940, and 1980. We just happened to decide we'd do it in 1990.[61]

Effectively what this means is that some level of increased efficiency is "business as usual." Increasing efficiency toward "buying time" must be above and beyond "business as usual." Up to now, any decrease in emissions intensity has been overridden by even greater increases in economic output, leading to ever increasing GHG emissions. The efforts of industry toward increased efficiency, which are real, must be accelerated.

Government programs to subsidize efficiency improvements must therefore also be very careful that the subsidies are not absorbed by those who would have made the improvements to begin with. The establishment of the Office of Energy Efficiency has been a positive step and such programs as the Energuide for Houses

---

60 Mrs. Nancy Hughes Anthony (President and Chief Executive Officer, Canadian Chamber of Commerce, *Evidence*, 15 February 2005, Meeting 19.

61 Mr. Mark Jaccard (Professor, School of Resource and Environmental Management, Simon Fraser University), *Evidence*, 7 April 2005, Meeting 31.

Retrofit Incentive are apparent successes, though their true worth can only be seen in how far they take efficiency beyond business as usual.

Both EFR and cap and trade systems can work toward increasing efficiency. Cap and trade systems, for instance, give the incentive to make investments in efficiency a priority.

The Commissioner noted in his 2000 report that while the government had spent about $64 million annually on energy efficiency activities in the years leading up to the report, the income tax system does not give any preferential treatment to certain energy efficiency investments.

Implementing cap and trade systems and putting in place revenue-neutral ecological fiscal reform will not meet the Kyoto target, but they are the best way forward. The purchase of international credits therefore will be necessary for Canada to technically meet its Kyoto commitment.

International Activities

The purchase of international credits has become controversial despite the fact that:

> When Canada signed on to its Kyoto protocol target, to 6% below 1990 levels, it only agreed to do so at that point because it would be able to acquire reduction credits through low-cost investments outside its borders. It's always been rather ironic to me that the system, which Jack is going to describe to you in a minute, was designed to satisfy Canada and the United States, and strangely enough it's Europe that's actually rushing ahead with implementing an emissions trading system. When the protocol was being negotiated, the strongest supporters for the Kyoto mechanisms were the energy-intensive industries and provinces, and its most vocal opponent was the EU. So the table has turned in an interesting way.[62]

Purchase of international credits, however, must be approached very carefully. In particular there must be mechanisms in place to ensure that emission reductions are transparent and verifiable.

The purchase of credits through the Clean Development Mechanism or the Joint Implementation Mechanism of the Kyoto Protocol will be the best way to guarantee that credits are for real emission reductions. Though opposition is becoming more vocal to the purchase of credits on the international market as a

---

[62] Mr. David Runnalls (President, International Institute for Sustainable Development), *Evidence*, 17 February 2005, Meeting 20.

waste of money that could be spent at home, these types of purchases will also have advantages for Canada:

> There are four benefits from the use of the Kyoto mechanisms, if they are properly designed and implemented: one, they'll significantly reduce the cost of compliance for Canada to meet its target; two, they will signal that Canada does plan to be an important player in the growing global carbon trading market; three, they will provide Canadian clean technologies with technology funding opportunities; and four, they will help provide Canada with an opportunity to demonstrate global leadership.[63]

Unfortunately, despite having been relatively frequent purchasers of credits, Canada is now less involved in purchasing credits, mostly the result of an uncertain domestic climate surrounding GHG reduction requirements:

> If you look at pie charts dating back five or six years ago in terms of the market share of Canadian participation in the international market you will see a very large pie chart with a very large slice identified with Canada. That slice has dropped tremendously. I think that is pure logic on the part of Canadian business because if you go in front of a senior management committee and ask for a substantial amount of money to buy credits, the answer to the question will be, what are your compliance needs? How much do you need? The answer at this stage for most of industry is I don't know, and they will tell you to come back when you know. So yes, I have seen a decline in the participation and it's too bad because we were pioneers in this area.[64]

The delay in purchases means that companies may be purchasing credits later in the process when there is greater demand. This could mean that costs will be significantly higher.

Kyoto mechanism credits, however, may be in short supply as, at least up to now, it seems the verification mechanism is fairly onerous. Plentiful and cheap international credits may be available from the Russian Federation, as a result of their economic collapse, though they may not be available if Russia has a rapid economic recovery. These cheap credits, the result of Russia's collapsed economy, are referred to as "hot air" and should not be purchased, as there would be no clear benefit to the environment associated with the purchase.

RECOMMENDATION 15:

The Committee recommends that the government refrain from purchasing international emission credits from nations with

---

[63] Ibid.

[64] Mr. Andrei Marcu (Executive Director, International Emissions Trading Association), *Evidence*, 10 May 2005, Meeting 38.

economies in transition or from any other source if they are not associated with significant environmental improvement.

But if Canada is not going to purchase "hot air" and the market for genuine Kyoto mechanism credits is small and expensive, it may be difficult for Canada to meet its Kyoto commitment through purchases.

By hosting the 11th Conference of the Parties to the UNFCCC (also the 1st Meeting of the Parties to the Protocol) Canada will likely hold the Presidency of the Bureau of the Conference of the Parties. As such it will be in a position of influence regarding the overall management of the intergovernmental process of COP 11 and should urge COP 11 to deal with issues surrounding international trading.

Canada will not be alone in needing to purchase international credits and it is likely that other countries will have the same reservations about purchasing credits from countries in transition. As well, it is in the interest of all Parties to ensure that the Kyoto mechanisms are effective.

The NRTEE has been asked to give advice for COP 11 on, among other things, improving the Clean Development Mechanism. While this advice will be welcome, it is with its international partners that the government should be negotiating now toward simplifying the Kyoto mechanisms. The NRTEE will release its advice in October but this delay should not stop the government moving now toward defining discussions at and around COP 11.

One important role the federal government can play is to negotiate with its international partners to ensure that international credits are as cheap as possible while being associated with verifiable emission reductions.

If Canada will not be able to meet its Kyoto target domestically, it should nevertheless do its utmost to maximize GHG reductions at home in order to reduce any reliance on purchases of international credits. Any such purchases must be transparent and verifiable.

Continental Discussions

The Committee also believes that there is an opportunity to open discussions regarding greenhouse gas emission reductions with Canada's NAFTA partners. There is already a North American Energy Working Group (NAEWG) for which the goal is to foster communication and co-operation among the three countries on energy-related matters of common interest. In addition the aim of the NAEWG is to

enhance North American energy trade and interconnections, consistent with the goal of sustainable development, while respecting the domestic policies, divisions of jurisdictional authority and existing trade obligations of each country.

Energy policy is clearly going to be affected as we move into a carbon-constrained world, and this committee is an obvious starting point to "test the waters" regarding co-operation on GHG emission reductions. While these discussions would be welcome, they should not detract from the main negotiations toward truly global reductions in GHG emissions.

COMMENTARY ON PROJECT GREEN

The Committee was put in the somewhat awkward position of having the government's latest plan released halfway through its deliberations on what should be in it. Project Green, however, is by no means complete. There is much consultation still to occur and time to change or influence the outcome.

The Committee has not had any specific deliberations regarding Project Green, though of course the subject did come up at various meetings. It cannot, therefore, critique the plan in detail. It is hoped that this report will directly help influence this plan and, more than this, act as a framework to help those involved in the consultation process argue for more effective action to reduce GHG emissions in Canada.

There are a few points, however, that the Committee wishes to make, regarding Project Green.

The Climate Fund

A cap and trade system needs to be large to be effective. The trading system for the large final emitters (LFE) sector, while it is not evident how it will be designed, is not large enough to allow for sufficient liquidity. This means that the LFEs must be able to purchase offsets from outside of the trading system (assuming that a much larger domestic emissions trading system is not put in place).

Unfortunately, the government has created the multi-billion dollar Climate Fund, also to buy offset credits and retire them. This means that the government will essentially be acting as a very large competitor to the LFEs for the purchase of offset credits. This should not be the focus of the Climate Fund.

The Climate Fund is the central tool that the government has introduced to achieve GHG emission reductions, but it risks wasting vast sums of money for little result. There are better things that the money could go to, such as investment in research and development of carbon capture and sequestration, while leaving the offsets system in place for the benefit of the LFEs.

RECOMMENDATION 16:

The Committee recommends that the government use caution in purchasing domestic offset credits, leaving the majority for trading within the LFE trading scheme. The money allotted to this aspect of the Climate Fund should be used more to support capital-intensive and risk-related projects with great potential for emissions reductions.

The Large Final Emitters Target

The LFE target has been reduced from 55 Mt per year, as elaborated in the Climate Change Plan for Canada, to 45 Mt per year. In addition up to 9 Mt per year will be able to be purchased from the technology fund. This means that the final contribution of the LFE sector has been reduced from 55 Mt per year to about 36 Mt per year, because the technology fund purchases, while they will be counted against the LFE target, will not be counted against Canada's target.

The Committee understands that because of delays in implementing LFE policies and regulation that it now may be more difficult for the LFE sector to meet targets in the time left to the end of the Kyoto commitment period. However, the Committee also heard that there are at least 29 Mt per year of emissions reductions in the oil and gas sector alone that would be profitable to undertake. Others suggested that even a $30 cap (as opposed to the $15 cap guarantee under the Plan) would not be unduly harmful.[65]

The Committee therefore is of the opinion that the LFE target must be maintained at the 55 Mt level as originally outlined in the 2002 Plan.

The LFE Cap and Trade Regulations

The government is intent on using the *Canadian Environmental Protection Act 1999* as the legislative basis for the LFE cap and trade system. There has

---

[65] Mr. Mark Jaccard (Professor, School of Resource and Environmental Management, Simon Fraser University), *Evidence*, 7 April 2005, Meeting 31.

already been much work at Natural Resources Canada regarding the elements of such legislation. Canada is already well behind other nations in creating such a system and the move from NRCan to Envrionment Canada cannot be allowed to delay this any further. Our industries need the certainty of knowing what will be required of them for investment planning.

Should the government continue in its path to use CEPA, then it must do so in a manner that does not have any potential to weaken the Act. The Committee has already tabled a report on this subject and it is appended to this report.

Two important elements of the trading system must be fairness and the avoidance of perverse incentives to continue to pollute. In order to establish fairness the system of allocating permits must account for actions already undertaken to reduce GHG emissions. The business as usual case against which emission reductions are compared for the assigning of credits must be agreed to by stakeholders and updated as economic modelling of emissions improves.

In addition, the base year must be firmly established as 1990. Should the base year be anytime in the future (such as 2008) then there will be incentive to increase emissions of GHGs in order to maximize emission reductions.

Ecological Fiscal Reform

The fiscal elements of the Plan will be useless if the fiscal framework, on the whole, encourages greater GHG emissions. Nowhere in the Plan is there any discussion of anything that could be considered EFR. Various measures do support renewable energy, for instance, but these efforts will be swamped by increases GHG emissions elsewhere if incentives to increase emissions in other sectors are not identified and eliminated. The Plan must include an analysis of such ecological fiscal reform.

Various witnesses also pointed out that potential sources of low carbon energy and increases in efficiency are ignored in the fiscal framework. This problem should be rectified. All sources of low carbon renewable energy sources and increased efficiency should be given the same treatment within the tax system.

The Automobile Sector

The current MOU with the automobile sector makes it clear (though it was unnecessary to do so) that the government reserves the right to regulate the industry if need be. Regulations, however, take time to draft and to come into effect.

The government should make it clear that the current MOU with the automobile industry is backed up by regulation by drafting backstop regulations now.

Further increases in fuel efficiency of cars will require action in the United States as well. Such initiatives are already beginning, notably in California. Canada should engage other interested parties in North America in moving toward greater regulation of automobile fuel efficiency.

Government Accountability

As pointed out above, if accountability remains as it has in the past then the chances are very good that this plan will fail, just as others have. There is a statement that "Rigorous monitoring and reporting requirements will be put in place to support compliance and public accountability, while protecting the confidentiality of industry competitive practices."

This statement is not elaborated upon. It is hoped that the government will heed the advice of this committee and that of the CESD when creating such mechanisms. The creation of a central authority that will report on an annual basis to Parliament is needed if this plan is to succeed.

Engaging the Public

The One Tonne Challenge is the main thrust of the government's attempts to engage the Canadian public in reducing greenhouse gases. As a program, it is rather weak, because a public education program has not been coupled with an effective reduction strategy.

In addition public advice on emission reductions should be tailored to the different regions of the country. Different regions have different GHG emissions issues. Partnering with the provinces in adjusting the One Tonne Challenge Message would be useful in obtaining better buy-in from the Canadian public.

In many respects achieving greenhouse gas emission reductions will require a similar change in behaviour and thought as will achieving sustainable development. One way to help in this behavioral change is for the government to report on progress in sustainable development to the Canadian public.

Such is, in part, the concept of sustainable development indicators. The NRTEE was asked by the Finance Minister to develop such indicators that could be reported to the Canadian public in a similar manner, and along side, indicators of economic progress such as GDP. These Indicators include GHG emissions. The

Committee believes that the reporting of these indicators should be given the same importance as the GDP and should be reported along side it.

Adaptation

The current plan gives only cursory attention to the problem of adaptation stating:

> **Developing Appropriate Adaptation Tools:** The impacts of climate change are far-reaching and have major implications for governments in terms of the relevancy and adequacy of existing policies and regulations. Comprehensive risk assessments could play a critical part in ensuring that the governments have a solid understanding of climate change related risks on operations and planning. It will be important for the governments to clearly identify liability issues.

The need for adaptation is far more urgent than is implied by this paragraph. Canada's north is already seeing changes that pose greater challenges to people than their capacity to adapt. Historic climate records on the Prairies show droughts much longer and more intense than any experienced since the advent of modern agriculture in that area. Strategies to assist Canadians and the Canadian economy to adapt to changes in climate are absolutely necessary. Much more attention needs to be placed on this aspect of the Plan.

RECOMMENDATION 17:

The Committee recommends that the government, in cooperation with the provinces and territories, develop a climate change adaptation strategy.

CONCLUSION

Had a reasonable combination of regulatory, fiscal and voluntary policies been put in place soon following the signing of the Kyoto Protocol, then Canada may have been able to meet its Kyoto target through domestic emissions reductions. This is no longer the case and Canada will have to purchase international credits to honour its Kyoto commitment. This reality, however, should not preclude the government putting into place a fair and reasonable set of policy measures that give the right long-term signals and allow industry to innovate to adjust to them.

Long-term cap and trade emissions trading schemes are one such measure, the other is revenue-neutral ecological fiscal reform. In addition targetted investment

in high-risk technology such as carbon sequestration may be necessary, particularly if Canada and the world continue to use fossil fuels. All of this must be done with a proper accountability framework in place.

It has not been easy for governments to establish policies. They are often bombarded by conflicting messages from the industrial stakeholders and the public. As one witness stated:

> I think in the final analysis our efforts only will achieve concrete results and results commensurate with the challenge if there is sufficient political will.[66]

Reducing GHG emissions, in particular CO_2, is about managing how we use energy. Political will can best be derived by realizing that, although Canada's energy sources are abundant, the world is moving into a time where energy and environment interactions will dictate how we use our energy. We need to put in place policies now that will move us safely toward achieving energy security in a carbon constrained world.

---

[66] Mr. Elliot Diringer (Director, International Strategies, Pew Center on Global Climate Change), *Evidence*, 31 May 2005, Meeting 41.

HOUSE OF COMMONS
OTTAWA, CANADA
K1A 0A6

38th Parliament, 1st Session

The Standing Committee on Environment and Sustainable Development has the honour to present its

FIFTH REPORT

In accordance with its permanent mandate under Standing Order 108(2), your Committee undertook a study of a draft report on the subject-matter of Bill C-43, *An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on February 23, 2005* and agreed to report the following:

INTRODUCTION

Budget 2005 included announcements of $5 billion dollars towards sustainable development initiatives with a strong emphasis on addressing climate change. The budget announced, among other things, two market based systems to provide incentives for the reduction or removal of greenhouse gases and to develop technology towards the same goal.

The budget also referred to other market mechanisms, namely a credit trading system for Large Final Emitters (LFE), stating:

> In the coming months, the Government will set out the details of a mandatory emissions reduction regime and emissions trading system, including the related legal framework, for LFEs to support further improvement in the performance of this sector in addressing the challenge of climate change.

The budget implementation bill, Bill C-43 *An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on February 23, 2005*, received first reading on 24 March 2005. Bill C-43 included two parts that implemented the Budget 2005 announcements related to market mechanisms. Part 13 related to the creation of the Canada Emission Reduction Incentive Agency, to oversee the Clean Fund, and Part 14 to the creation of a Greenhouse Gas Technology Investment Fund.

Section 15 of Bill C-43, was also related to sustainable development. This section would amend the *Canadian Environmental Protection Act 1999 (CEPA)* to remove the word "toxic" from most parts of the *Act*. In particular it removes the word "toxic" from section 64 which defines the criteria used to establish whether substances should be found "toxic" under the *Act*. This change is apparently intended to facilitate discussions surrounding back-stop legislation for the Large Final Emitter credit trading system.

While the House of Commons Standing Committee on Environment and Sustainable Development (the Committee) acknowledges that there is some relationship between Part 15 and the discussion in the Budget of a legal framework for an emissions trading system, it does not believe that Part 15 is strictly a budgetary measure.

In addition the Committee is very concerned about the process by which these amendments have been introduced and possible implications beyond the stated goal of facilitating regulation of CO_2 emissions from LFEs. The Committee has had two meetings regarding Part 15 of Bill C-43 and has the following concerns.

IMPLICATIONS OF REMOVING THE WORD TOXIC

The Committee acknowledges that there are problems with using the word "toxic" for every substance that meet the criteria of section 64 of CEPA. Labelling such substances as ammonia in water (which is listed) and road salt (which met the criteria but has not been listed) as "toxic" is confusing to Canadians who use them in very different circumstances and may give an unfair stigma to products produced by Canadian industry.

It is unclear however if removing the word "toxic" from CEPA is the best way of resolving this issue. As the Committee heard, removal of the word "toxic" could present a small but significant risk that the *Act* could be challenged as unconstitutional. It could also impact on the management and use of inherently toxic chemicals by changing perception of the hazards that they pose.

IMPACT ON THE PARLIAMENTARY REVIEW OF CEPA

The five year review of CEPA 1999 has recently been delegated to this Committee. Work by Environment Canada in the lead-up to the review identified the use of the word "toxic" as an issue[1]. Without the benefit of the review, the government has decided that the word should be removed.

This arbitrary action to facilitate the use of CEPA for a single purpose without any discussion of the possible consequences could weaken the impact of the review by decreasing the level of trust, on the part of the Committee and witnesses, that the Government will listen to their recommendations.

LACK OF DISCUSSION OF ALTERNATIVES

The large final emitters group at the Department of Natural Resources has been working on the issues surrounding legislation for the LFEs for some time. There has never been any open discussion during that time regarding the use of CEPA as the legislative tool for implementing such regulation.

CEPA may be the best legislative tool for this purpose. As the Committee heard it does have some advantages, such as sections enabling emissions trading and provincial/federal equivalency agreements. Without hearing about the discussions of alternatives, however, the Committee is not in a position to say whether alternatives would be better or worse.

CONCLUSION

The Committee does not believe that Part 15 of Bill C-43 is strictly a budgetary measure. It has, however, even greater concerns regarding the substance of this section. There remain many questions regarding the impact of removing the word "toxic" from CEPA that need to be discussed publicly. As the Committee heard, there is no legal requirement to remove the word "toxic" from the *Act* to use it as the legislative basis for LFE back-stop regulation. While the Committee would prefer to see legislative options for LFE regulations, it remains open to stand-alone legislation for such regulation.

Whichever enabling legislation is used to create regulations to back-stop the LFE credit trading system, it is the substance of the regulations that should be discussed.

---

1 Environment Canada, SCOPING THE ISSUES: Preparation for the Parliamentary Review of the *CANADIAN ENVIRONMENTAL PROTECTION ACT, 1999*
http://www.ec.gc.ca/CEPARegistry/review/CR_participation/CR_Scope/CEPA_Scope_e.pdf.

For these reasons the Committee makes the following recommendation:

The Committee recommends that the government remove Part 15 of Bill C-43 and that it expedite the publication of Large Final Emitter regulations for parliamentary and public scrutiny.

Climate change requires immediate action. Canada's large final emitters are ready and willing to make the decisions necessary to reduce emissions, but they need certainty in their investment environment. The government must act clearly and accountably, and it must do it now.

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

In accordance with Standing Order 109, the Committee requests that the government provide a comprehensive response to the report within 120 days.

Copies of the relevant *Minutes of Proceedings* (*Meetings Nos. 28, 30 and 32*) are tabled.

Respectfully submitted,

ALAN TONKS
Chair

LIST OF RECOMMENDATIONS

RECOMMENDATION 1:

That the government establish an agency to oversee the implementation of climate change policies on a government-wide basis. The agency should establish standard protocols for departmental reporting requirements and should table a consolidated progress report annually.

RECOMMENDATION 2:

The Committee recommends that the Cabinet Directive on the Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals be given a legislative basis and that the Privy Council Office be directed in the legislation to report annually to Parliament on the application of SEA across government.

RECOMMENDATION 3:

That the Canadian Environmental Assessment Agency be given the task of producing regulations under the SEA legislation outlining how federal climate change goals are to be accounted for in assessments of policy, plan and program proposals.

RECOMMENDATION 4:

That the Privy Council Office create a secretariat for sustainable development and that this secretariat be given the tasks of:

- **producing a federal sustainable development strategy with key priorities identified, and;**
- **reporting annually on progress toward the goals of departmental sustainable development strategies**

RECOMMENDATION 5:

That a significant portion of their performance bonus be used as an accountability mechanism for holding deputy and assistant deputy ministers responsible for sustainable development targets.

RECOMMENDATION 6:

That Natural Resources Canada produce a comprehensive and fully accessible summary of energy use in Canada on an annual basis and that it update and make accessible its energy outlook at least every two years.

RECOMMENDATION 7:

That the government of Canada's long-term energy strategy acknowledge that a federal role in energy be one of facilitating better coordination of energy policies across Canada in partnership with the provinces and territories. The Committee recommends that the federal government develop a "Green" paper on energy.

RECOMMENDATION 8:

That the Department of Finance analyze both direct and indirect federal expenditures on the energy sector and report to Parliament on an annual basis.

RECOMMENDATION 9:

That ecological fiscal reform be applied to the energy sector in order to give all emerging low impact renewable sources of energy greater support and to decrease GHG emissions.

RECOMMENDATION 10:

That the government make clear that it will reduce unnecessary fiscal support for well-established industries associated with large GHG emissions and that it engage these stakeholders in identifying the most appropriate expenditures for elimination.

RECOMMENDATION 11:

That the government increase its support for science aimed at understanding Canada's carbon cycle.

RECOMMENDATION 12:

That the government, in partnership with provincial and territorial partners and with stakeholders, carry out the research necessary to determine and take advantage of the capacity for

carbon sequestration as an effective means to reduce greenhouse gas emissions.

RECOMMENDATION 13:

The Committee recommends that the government put in place as soon as possible a cap and trade mechanism covering as many sectors of the economy as practicable. In so doing it should make it clear that the cap will be reduced over time, on a sectoral basis.

RECOMMENDATION 14:

In addition the Committee recommends that during this process, and subsequent to it, the government expedite international negotiations to ensure international compatibility of credits.

RECOMMENDATION 15:

The Committee recommends that the government refrain from purchasing international emission credits from nations with economies in transition or from any other source if they are not associated with significant environmental improvement.

RECOMMENDATION 16:

The Committee recommends that the government use caution in purchasing domestic offset credits, leaving the majority for trading within the LFE trading scheme. The money allotted to this aspect of the Climate Fund should be used more to support capital-intensive and risk-related projects with great potential for emissions reductions.

RECOMMENDATION 17:

The Committee recommends that the government, in cooperation with the provinces and territories, develop a climate change adaptation strategy.

APPENDIX A
LIST OF WITNESSES

Associations and Individuals	Date	Meeting
National Round Table on the Environment and the Economy	2004/12/09	13
Jean Bélanger, Chair, Ecological Fiscal Reform Task Force		
Gene Nyberg, Acting Executive Director and Chief Executive Officer		
Alex Wood, Policy Advisor		
Clean Air Renewable Energy Coalition	2005/02/03	16
Mark Rudolph, Coordinator		
Green Budget Coalition		
Dale Marshall, Member		
Department of Finance	2005/02/08	17
Denis Gauthier, Assistant Deputy Minister, Economic Development and Corporate Finance		
Ralph Goodale, Minister		
Bob Hamilton, Assistant Deputy Minister, Tax Policy Branch		
David Suzuki Foundation	2005/02/10	18
Morag Carter, Director, Climate Change Program		
Équiterre		
Sidney Ribaux, General Coordinator and Co-founder		
Friends of Science Society		
Tim Patterson, Expert Witness, Carleton University		
Charles Simpson, President		
Greenpeace Canada		
Steven Guilbeault, Campaigner, Climate and Energy		
Canadian Chamber of Commerce	2005/02/15	19
Nancy Hughes Anthony, President and Chief Executive Officer		
Energy Dialogue Group		
Michael Cleland, Chair, President and Chief Executive Officer of Canadian Gas Association		
Ontario Centre for Environmental Technology Advancement		
S. Ed Mallett, President and CEO		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Pembina Institute	2005/02/15	19
Matthew Bramley, Director, Climate Change		
International Institute for Sustainable Development	2005/02/17	20
David Runnalls, President		
Natsource		
Jack Cogen, President		
Doug Russell, Managing Director		
Sierra Club of Canada		
John Bennett, Director, Energy and Atmosphere Campaign		
Canadian Natural Gas Vehicle Alliance	2005/02/22	21
Al Basham, Executive Vice-President, Clean Energy		
Graeme Feltham, General Manager, Regulatory, ATCO Gas		
Charlie Ker, Director, Government and Industry Affairs, Westport Innovations Inc.		
Gerry MacDonald, Director, NGV Business Development, Enbridge Gas Distribution Inc.		
F.S. (Rick) Thomas, President		
Department of Public Works and Government Services		
Scott Brison, Minister		
George Butts, Director General, Acquisition Program Integrity Secretariat Sector		
François Guimond, Associate Deputy Minister		
Walt Lastewka, Parliamentary Secretary to the Minister		
Canadian Environmental Assessment Agency	2005/02/24	22
Steve Burgess, Executive Director, Special Projects, Regional Liaison and Guidance		
Department of Natural Resources		
Sheila Riordon, Director General, Energy Policy Branch		
Department of the Environment		
Alex Manson, Acting Director General, Climate Change Bureau, Policy		
National Energy Board		
Robert Steedman, Professional Leader, Environment		
Canadian Association of Petroleum Producers	2005/03/08	24
Pierre Alvarez, President		
Rick Hyndman, Senior Policy Advisor, Climate Change		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Canadian Energy Pipeline Association	2005/03/08	24
David MacInnis, President		
Coal Association of Canada		
George White, Senior Energy Advisor		
Allen Wright, Executive Director		
TransAlta Corporation		
Bob Page, Vice-President, Sustainable Development		
Don Wharton, Director, Offsets and Strategy		
Canadian Hydro Developers, Inc.	2005/03/22	25
John Keating, CEO		
Canadian Solar Industries Associations		
Rob McMonagle, Executive Director		
Canadian Wind Energy Association		
Robert Hornung, President		
Iogen Corporation		
Jeff Passmore, Executive Vice-President		
Canadian Hydropower Association	2005/03/23	26
Pierre Fortin, Executive Director		
Pierre Lundhal, Environmental Advisor		
Canadian Nuclear Association		
Duncan Hawthorne, President		
Canadian Renewable Fuels Association		
Kory Teneycke, Executive Director		
Enbridge Gas Distribution Inc.		
David Teichroeb, Business Development, Fuel Cell Markets		
BIOCAP Canada Foundation	2005/03/24	27
David Layzell, CEO and Research Director		
Bob Page, Chair, Board of Directors (Vice-President, Sustainable Development, TransAlta Corporation)		
Canadian Fertilizer Institute		
Clyde Graham, Vice-President, Strategy and Alliances		
Russ Holowachuk, Vice-President and General Manager		
Propane Gas Association of Canada		
Bob Cunningham, Managing Director		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Teletrips Inc.	2005/03/24	27
Scott Fleming, CEO		
Robert Schulz, Professor, Strategy & General Management, Acting Academic Director, Executive MBA Program, Haskayne School of Business		
Canadian Climate Impacts and Adaptation Research Network, North Region	2005/04/07	31
Peter Johnson, Science Advisor		
John Streicker, Manager		
Simon Fraser University		
Mark Jaccard, Professor, School of Resource and Environmental Management		
University of Guelph		
Ross R. McKitrick, Associate Professor, Economics		
Assembly of First Nations	2005/04/12	32
Phil Fontaine, National Chief		
Peigi Wilson		
Department of Industry		
David Emerson, Minister		
Canadian Gas Association	2005/04/19	34
Michael Cleland, President and Chief Executive Officer		
Federation of Canadian Municipalities		
Elisabeth Arnold, Director, Centre for Sustainable Community Development		
Yves Ducharme, Past president, Mayor, City of Gatineau		
Forest Products Association of Canada		
Paul Lansbergen, Association Secretary, Director, Taxation and Business Issues		
Avrim Lazar, President and Chief Executive Officer		
Sustainable Development Technology Canada		
Vicky Sharpe, President and Chief Executive Officer		
Department of Natural Resources	2005/04/21	35
Mondher BenHassine, Energy Policy Sector		
Graham Campbell, Director General, Office of Energy Research and Development		
Bill Pearson, CANMET Energy Technology Centre		
Carolyn Preston, CANMET Energy Technology Centre, Devon, Alberta		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Infrastructure Canada	2005/04/21	35
Cécile Cléroux, Assistant Deputy Minister, Program Operations		
John Godfrey, Minister of State (Infrastructure and Communities)		
André Juneau, Deputy Head		
Canadian Auto Workers Union	2005/05/03	36
Ken Bondy, Coordinator, Health and Safety Fund, Windsor Regional Office		
Canadian Vehicle Manufacturers' Association		
Mark Nantais, President		
Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada		
Keith Newman, Director, Research		
Brian Payne, President		
Ducks Unlimited Canada		
Rhonda I. McDougal, Research Scientist		
Barry Turner, Director, Government Relations		
Canada Green Building Council	2005/05/05	37
Alex Zimmerman, President		
Canadian Chemical Producers' Association		
Richard Paton, President and Chief Executive Officer		
Canadian Construction Association		
Michael Atkinson, President		
Cement Association of Canada		
François Lacroix, President		
Net-Zero Energy Home Coalition		
Rob McMonagle, Executive Director, Canadian Solar Industries Association		
Gordon Shields, Coordinator		
Department of Natural Resources	2005/05/10	38
Neil MacLeod, Director General, Office of Energy Efficiency		
Louis Marmen, Director, Housing and Equipment		
Tony Taylor, Director, Transportation Energy Use		

Associations and Individuals	Date	Meeting
International Emissions Trading Association	2005/05/10	38
Andrei Marcu, Executive Director		
Bob Page, Vice-President, Sustainable Development, TransAlta Corporation		
Hugh Porteous, Vice-President, Government Relations, Alcan Aluminium Limited		
Office of the Auditor General of Canada	2005/05/17	39
Johanne Gélinas, Commissioner, Environment and Sustainable Development		
Neil Maxwell, Principal		
Bob Pelland, Director		
Treasury Board of Canada Secretariat		
Reg Alcock, President of the Treasury Board		
Blair James, Executive Director, Real Property and Material Policy Directorate		
Jamshed Merchant, Economic Sector		
PEW Center on Global Climate Change	2005/05/31	41
Elliot Diringer, Director, International Strategies		

APPENDIX B
LIST OF BRIEFS

Adey, Marcella

Assembly of First Nations

AWS Consulting

BIOCAP Canada Foundation

Canada Green Building Council

Canadian Association of Petroleum Producers

Canadian Chamber of Commerce

Canadian Chemical Producers' Association

Canadian Climate Impacts and Adaptation Research Network, North Region

Canadian Construction Association

Canadian Energy Pipeline Association

Canadian Environmental Assessment Agency

Canadian Fertilizer Institute

Canadian Gas Association

Canadian Hydro Developers, Inc.

Canadian Hydropower Association

Canadian Natural Gas Vehicle Alliance

Canadian Nuclear Association

Canadian Solar Industries Associations

Canadian Vehicle Manufacturers' Association

Canadian Wind Energy Association

Cement Association of Canada

Clean Air Renewable Energy Coalition

Coal Association of Canada

Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada

Computare

David Suzuki Foundation

Department of Natural Resources

Department of the Environment

Department of Public Works and Government Services

Ducks Unlimited Canada

Eliuk, Richard

Embassy of the United States of America

Enbridge Gas Distribution Inc.

Energy Dialogue Group

Federation of Canadian Municipalities

Forest Products Association of Canada

Friends of Science Society

Green Budget Coalition

Greenhouse Emissions Management Consortium

House of Commons

Infrastructure Canada

International Emissions Trading Association

International Institute for Sustainable Development

Iogen Corporation

National Energy Board

Natsource

Net-Zero Energy Home Coalition

Office of the Auditor General of Canada

Pembina Institute

PEW Center on Global Climate Change

Propane Gas Association of Canada

Sierra Club of Canada

Simon Fraser University

Sustainable Development Technology Canada

Swedish Environmental Protection Agency

Teletrips Inc.

TransAlta Corporation

Treasury Board of Canada Secretariat

University of Guelph

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

In accordance with Standing Order 109, the Committee requests that the Government provide a comprehensive response to the report within 120 days.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings of the Standing Committee on Environment and Sustainable Development (*Meetings Nos. 13, 16 to 22, 24 to 27, 29, 31, 32, 34 to 39, 41, 42, 50 and 51 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

Alan Tonks, M.P.
Chair

A Liberal Whitewash

A dissenting opinion from the Conservative Party of Canada to the Standing Committee on Environment and Sustainable Development

Overview

1) The world agreed to reduce greenhouse gas (GHG) emissions in 1992 when it signed the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). In the 13 intervening years the federal government has failed to develop a realistic plan that would result in significant emission reductions.

2) The Kyoto protocol, which states that Canada must reduce its greenhouse gas emissions to 6 per cent below the 1990 level during 2008–12, became international law on February 16, 2005. Today Canada's emissions are 24% above the 1990 level, while our Kyoto target is 6% below the 1990 level. Such a discrepancy is not because we agreed to a too stringent emissions target, but rather because this government dithered in taking significant steps in taking action to reduce green house emissions.

3) Indeed, this government has not shown great determination in trying to secure a reduction of GHGs. The PMO and most federal departments have not made any serious effort to assess policies for potential environmental impact. Moreover, all "green initiatives" proposed by this government since 2000 have been ad hoc, lacked any details for timelines and implementation, and were not accompanied by an accountability framework. More than $3.7 billion has been spent or allocated to "environmental measures" since 2000; yet GHG emissions have soared since.

4) Delaying action on climate has significant international costs. The only nations that are close to meeting their Kyoto targets are those that, for whatever reason, took early action or had their economies destroyed after the collapse of the Soviet Bloc. Because this government's inaction will lead us to miss our targets by a wide margin, we will not be able to credibly compel the developing world to reduce their GHG emissions.

5) Throughout the Committee's study it was clear that there is no shortage of creative ideas about how to reduce GHG. The consensus of witnesses believed not only that Canada can and should be a world leader in renewable energy technology, but years of Liberal dithering has proven that this government is not up to the job. Many witnesses have suggested that using innovative technology in order reduce GHGs will create the kind of 21st century "green economy" that Canada needs. Industry — from aluminum to pulp and paper to oil and gas — is making great strides to achieve that endeavor; the government is not however.

6) Because of delays in taking action on GHG emissions, our Kyoto targets are now impossible to meet through domestic action alone. Thus Canada will be forced to ship billions of dollars off-shore buying hot air, supporting other dubious projects overseas, or fund projects that compete directly with Canadian companies on Canadian soil.

Furthermore, if we don't have the ability to monitor and audit GHG reduction results in Canada, what hope do we have of accomplishing the same with an overseas project? The government has failed to develop a fair and reasonable set of policies that will allow industry to innovate and adjust. Despite all of the Liberal 'hot air' we still do not have a comprehensive, realistic plan to reduce GHGs.

7) The first version of the Committee's draft report had highlighted some of these concerns. This government however has whitewashed the original intent of the report. The final report does not acknowledge the government's primary responsibility in failing to reduce GHGs emissions. It also says nothing about the unfeasibility of our Kyoto targets, nor how much Kyoto implementation will cost for the taxpayer. The report does not lay out the potential impact of buying foreign credits for the global environment. Finally, it proposes a set of recycled recommendations that will not send a strong enough signal to the government that it must act with determination against global warming. This is unacceptable.

That is why we, the Conservative Party of Canada, propose the following recommendations in order to reduce carbon emissions and GHGs. The principles guiding our framework are: accountability and transparency of federal departments; strategic environmental assessments of federal initiatives; cooperation with the provinces; and finally, use of technology and research of made-in-Canada solutions that will foster a greener, more dynamic and diversified economy.

- **Proposition 1:**

  That, given the expense and incompatibility of the Kyoto Protocol targets with Canada's growing, resource-based economy, sparse population and cold climate, the government develop, in cooperation with the provinces, a long-term made-in-Canada plan to reduce real air pollution and greenhouse gas emissions.

  Proposition 2:

- **That the government of Canada, in close cooperation with the provinces, territories and stakeholders, develop a long-term national strategy for energy that will include a comprehensive examination of Canada's energy situation in a carbon constrained world;**

- **Proposition 3:**

  That made in Canada technology and research and development energy be a key component of Canada's climate change strategy;

- **Proposition 4:**

  In the strongest of terms, that the Department of Finance increase its capacity in environmental economics and perform a thorough analysis of ecological fiscal reform in order that the government can better use the fiscal framework in support of environmental goals;

-

Proposition 5:

That, in consultation with the scientific community, the government increases its in-house capacity to study the science of the Canada's carbon cycle;

- Proposition 6:

  That the government stimulate alternative energy commercialization initiatives, including wind, solar, small hydro, geothermal, co-generation and transportation fuel;

- Proposition 7:

  That the government invest in areas that have the potential to reduce carbon emission per unit of energy while maintaining economic growth, such as: Co2 separation and sequestration, transportation and storage; clean coal; transmission line optimization, etc.

- Proposition 8:

  In the strongest possible terms, that the government does not purchase international emissions credits. That rather the government focuses on domestic credits, including carbon sinks and carbon sequestration.

- Proposition 9

  In the strongest possible terms, that the government does not use CEPA as a way to regulate large final emitters emissions. That rather the government uses fiscal incentives (tax and emissions credits) to induce more efficient technology development for the LFEs.

Bloc Québécois Supplementary Opinion

The Bloc Québécois is asking that the efforts to reduce polluting emissions be divided up on a territorial basis, with 1990 as the reference year, and that, through a specific agreement, the federal government cede to the government of Quebec, with full financial compensation, full responsibility for implementing the Kyoto Protocol on its territory.

The Bloc Québécois recalls that the purchase of international credits must not be at the centre of the federal strategy, which must instead concentrate on reducing greenhouse gas emissions on Canadian territory. However, all the stakeholders agree that it will be impossible for Canada to respect its international commitments for the first period without purchasing credits outside the country. We deplore the fact that the federal government did not assume its responsibilities earlier and that it has systematically ignored the territorial approach proposed by the Bloc Québécois, which would have made it possible to avoid this impasse. That being said, since it is essential that Canada maintain its credibility internationally, we consent to the federal government's buying credits outside the country for certain well-defined ends. However, it is imperative that the government limit itself to purchasing green credits, that is, credits that produce improvements to the environment. Moreover, the purchase of international credits must not in any case substitute for the reduction efforts of the large emitters, who must cover the cost themselves in accordance with the polluter pays principle.

Finally, it is understood that none of the recommendations in the report are inconsistent with the Bloc Québécois's demands concerning the territorial approach and the need for a specific agreement with Quebec. In particular, the Bloc Québécois's support for recommendation 13 must not be interpreted as signifying an implicit renunciation of Quebec's right to manage the conditions for reducing the emissions of large emitters located on its territory.

The Bloc Québécois's detailed position on the implementation of the Kyoto Protocol

The application of a territorial approach

The Bloc Québécois is asking for a territorial division based on the international rules of the Kyoto Protocol. Since Canada has committed itself to reducing its emissions on average by 6% compared with the emissions of 1990 during the period from 2008 to 2012, the Bloc is proposing that Quebec and the provinces be required to produce 6% less greenhouse gas than they produced in 1990 on their respective territories.

The signing of a specific agreement between Ottawa and Quebec

It is time for Ottawa to keep its promises and sign a specific agreement with Quebec. This agreement must cede to the government of Quebec, with full financial compensation, full responsibility for implementing the Kyoto Protocol on its territory.

This agreement should have been signed several years ago and the urgency of the situation is unmistakable. Since autumn 2002, the government of Quebec has been asking the federal government to sign a bilateral agreement. Last April, the National Assembly unanimously adopted a motion demanding a bilateral agreement recognizing Quebec's specificity with regards to Kyoto.

An agreement such as this is essential because Quebec is in the best position to respect the Kyoto objectives. Quebec can make fair decisions by taking account of the efforts already made in the past. Moreover, it knows Quebec society and can thus properly judge the most suitable measures to apply, particularly in the energy plan, so as to maximize the effects of the application of the Kyoto Protocol. Finally, the government of Quebec is the only one able to organize the indispensable coordination by acting with the other partners that fall under its jurisdiction, such as the municipalities and companies.

For all these reasons, the bilateral agreement signed between Quebec and Ottawa must recognize Quebec's right to fully implement the Kyoto Protocol on its territory and allow Quebec to withdraw from the federal policies and programs developed for the implementation of the Kyoto Protocol whenever Quebec deems it appropriate to do so, and with full financial compensation. It is imperative that the agreement go further than the agreements in principle signed with Ontario, Manitoba, Prince Edward Island and Nunavut, which are simply some good intentions for cooperation, exploring ideas, raising awareness and recognizing the importance of combating climate change.

The legislation on large emitters

The Bloc is recommending a territorial approach and maintains that the sectoral approach proposed to date by the federal government is not a good strategy. Since the time is passing and the federal government persists in applying its sectoral approach and since, for the Bloc Québécois, what counts in the end is the reduction of emissions, we are not opposing legislation on the large emitters if (1) it provides for a just and fair division of efforts, (2) the federal government cedes to Quebec the management of all the targets imposed on industries located on Quebec's territory, and, (3) as previously explained, Quebec is given full control of the implementation of the Kyoto Protocol on its territory.

MINUTES OF PROCEEDINGS

Tuesday, June 28, 2005
(*Meeting No. 50*)

The Standing Committee on Environment and Sustainable Development met *in camera* at 11:10 a.m. this day, in Room 237-C Centre Block, the Chair, Alan Tonks, presiding.

Members of the Committee present: Bernard Bigras, Nathan Cullen, Brian Jean, Bob Mills, Yasmin Ratansi, Lee Richardson, Christian Simard, Alan Tonks, Jeff Watson and Bryon Wilfert.

Other Members present: Wajid Khan and Anthony Rota.

In attendance: *Library of Parliament*: Tim Williams, Analyst.

Pursuant to Standing Order 108(2) and the motion adopted by the Committee on November 23, 2004, the Committee resumed its study on Canada's Implementation of the Kyoto Protocol.

At 1:10 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Tuesday, June 28, 2005
(*Meeting No. 51*)

The Standing Committee on Environment and Sustainable Development met *in camera* at 3:15 p.m. this day, in Room 237-C Centre Block, the Chair, Alan Tonks, presiding.

Members of the Committee present: Bernard Bigras, Nathan Cullen, Brian Jean, David J. McGuinty, Bob Mills, Hon. Denis Paradis, Yasmin Ratansi, Lee Richardson, Christian Simard, Alan Tonks, Jeff Watson and Hon. Bryon Wilfert.

Acting Members present: Susan Kadis for David J. McGuinty.

Other Members present: Susan Kadis.

In attendance: *Library of Parliament*: Tim Williams, Analyst.

Pursuant to Standing Order 108(2) and the motion adopted by the Committee on November 23, 2004, the Committee resumed its study on Canada's Implementation of the Kyoto Protocol.

The Committee resumed consideration of a draft report.

It was agreed,--That the Committee append to its report dissenting and supplementary opinions, if any, and submit them electronically to the Clerk of the Committee.

It was agreed,--That, pursuant to Standing Order 109, the Committee request that the Government table a comprehensive response to the report.

It was agreed,--That the Chair present the report to the House.

At 4:10 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Eugene Morawski
Clerk of the Committee

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

TROUVER L'ÉNERGIE D'AGIR : RÉDUIRE LES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE DU CANADA

Rapport du Comité permanent de l'environnement et du développement durable

Alan Tonks, député
Président

Juillet 2005

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

TROUVER L'ÉNERGIE D'AGIR : RÉDUIRE LES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE DU CANADA

Rapport du Comité permanent de l'environnement et du développement durable

Alan Tonks, député
Président

Juillet 2005

COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

PRÉSIDENT

Alan Tonks

VICE-PRÉSIDENTS

Bernard Bigras

Lee Richardson

MEMBRES

Nathan Cullen

Brian Jean

David McGuinty

Bob Mills

Hon. Denis Paradis

Yasmin Ratansi

Christian Simard

Jeff Watson

Hon. Bryon Wilfert

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ À CETTE ÉTUDE

Dean Allison
David L. Anderson
Hon. Larry Bagnell
Gord Brown
Serge Cardin
Colin Carrie
Roy Cullen
Rodger Cuzner
John Duncan
Marcel Gagnon
Marc Godbout
Peter Goldring
Susan Kadis
Wajid Khan
Ed Komarnicki
Mario Laframboise
Hon. Jack Layton
Hon. Judi Longfield
Beth Phinney
Pierre Poilievre
Russ Powers
Anthony Rota
Francis Scarpaleggia
Andrew Sheer
Mario Silva
David Smith
Hon. Paddy Torsney
Bradley R. Trost
Mark Warawa

GREFFIER DU COMITÉ

Eugene Morawski

SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tim Williams

LE COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

a l'honneur de présenter son

SEPTIÈME RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi permanent aux termes de l'article 108(2) du Règlement et à la motion qu'il a adoptée le 23 novembre 2004, le Comité a entrepris, en décembre 2004, une étude sur la question de la mise en œuvre par le Canada du Protocole de Kyoto.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

LE DÉFI DE KYOTO AU CANADA 4

Cible du Canada 4

Évolution des émissions du Canada 6

Le coût du retard (première partie) 6

RÉDUIRE LES ÉMISSIONS DE GES : LES DÉTERMINANTS 8

L'équation de Kaya 8

Le coût du retard (deuxième partie) 10

GESTION DU PORTEFEUILLE CLIMATIQUE FÉDÉRAL 11

Évaluer la performance 12

Coordination et reddition de comptes ministérielles générales 14

Évaluations environnementales stratégiques et stratégies de développement durable : on fait fi des exigences fondamentales 15

Signaux émis du centre 17

Le rôle des fonctionnaires 18

VERS UN PLAN JUSTE ET EFFICACE DE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE 19

Liens avec la sécurité énergétique 19

L'hydroélectricité 22

Le nucléaire 23

La biomasse 23

L'énergie éolienne 24

Le solaire 25

L'énergie géothermique 25

La sécurité énergétique au Canada 26

L'écologisation de la fiscalité 29

La fiscalité actuelle de l'énergie 30

Appel en faveur de l'écologisation de la fiscalité 32

Les biocombustibles et les puits de carbone 34

La séquestration du carbone 35

Options stratégiques : obligatoires et volontaires 36

Plafond et échange des droits d'émissions 38
Vers une meilleure efficacité 40
Activités internationales 42
Discussions continentales 44
COMMENTAIRES SUR LE PROJET VERT 45
Le Fonds pour le climat 45
La cible de grands émetteurs finaux 46
Règlement sur le système de plafond et d'échange des GEF 46
Réforme fiscale écologique 47
L'industrie de l'automobile 47
Obligation de rendre compte du gouvernement 48
Faire participer la population 48
Adaptation 49
CONCLUSION 50
LISTE DES RECOMMANDATIONS 55
ANNEXE A — LISTE DES TÉMOINS 59
ANNEXE B — LISTE DES MÉMOIRES 65
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT 69
OPINION DISSIDENTE — Parti conservateur du Canada 71
OPINION COMPLÉMENTAIRE — Bloc Québécois 75
PROCÈS-VERBAL 77

TROUVER L'ÉNERGIE D'AGIR : RÉDUIRE LES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE DU CANADA

INTRODUCTION

En 1992, le monde a reconnu que les changements atmosphériques causés par l'activité humaine modifieront le climat d'une façon qui pourrait nuire aux écosystèmes naturels et à l'humanité. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) a été la réponse proposée à ce problème. Elle est aujourd'hui ratifiée par 189 pays.

Le principal objectif de la CCNUCC est de :

> stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique.

La Convention n'a pas chiffré ce niveau, mais elle a affirmé que :

> Ce niveau devrait être atteint dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, que la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable.

Il y a déjà des indices selon lesquels les écosystèmes ne pourraient pas être capables de s'adapter assez rapidement au changement climatique anthropique[1].

Pour stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre (GES), il faut que les émissions soient réduites. Par la CCNUCC, les pays développés du monde se sont engagés à adopter des politiques nationales visant à ramener leurs émissions au niveau de 1990; ils ont convenu officieusement d'y arriver d'ici l'an 2000.

Au milieu des années 1990, il était clair que la plupart des pays développés, en vertu des conditions volontaires de la Convention, ne seraient pas en mesure de

---

[1] En général, dans ce rapport, on parle de changement climatique de la façon que le groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat en parle : « Le Changement climatique » désigne toutes les formes de changement, naturel et anthropique. Le changement climatique qui résulte de l'activité humaine est qualifié de changement climatique anthropique. Quand il qualifie des mots comme *plan* le terme « changement climatique » concerne avant tout l'atténuation du changement climatique anthropique.

réduire les émissions jusqu'à ce niveau. On a donc convenu de négocier un accord exécutoire, assorti de cibles et d'échéanciers de réduction. Le Protocole de Kyoto est né de ces négociations.

Le Canada s'est engagé à réduire ses émissions de GES, en moyenne, à 6 p. 100 en deçà des concentrations de 1990 durant la période de cinq ans qui va du 1er janvier 2008 au 31 décembre 2012.

Encore une fois, il devient clair que même avec des cibles exécutoires, des pays auront de la difficulté à réduire leurs émissions de GES. Cela est particulièrement vrai au Canada, où nos émissions de GES ont bondi à plus de 20 p. 100 au-delà du niveau de 1990 en 2003.

Nos émissions ont augmenté malgré les divers plans que le Canada a instaurés depuis 1995. Le premier Plan d'action national sur le changement climatique (PANCC) a été approuvé en 1995. Le Plan d'action 2000 a précisé les engagements fédéraux pour répondre aux objectifs de la stratégie nationale de mise en œuvre[2]. Le Plan du Canada sur les changements climatiques est paru en 2002 en préparation des votes de ratification parlementaires; il a été mis à jour dans le *Projet vert — Un Plan pour honorer nos engagements de Kyoto, de 2005*.

Le Comité estime que notre bilan en matière d'émissions nous oblige à repenser certains aspects de l'approche canadienne à la réduction des émissions de GES et considère que le moment est bien choisi pour une contribution parlementaire importante dans cette démarche.

Les mesures prises l'ont été spontanément, sans stratégie globale et sans cadre redditionnel. Elles ont donc été inefficaces et, prises en retard, elles ont fait augmenter les coûts de réduction des émissions.

En prenant des mesures tardives, le Canada a pris du retard sur d'autres pays. Les seuls pays qui sont prêts d'atteindre leurs objectifs de Kyoto (tels la Suède et le Royaume-Uni) sont ceux qui, pour quelle que soit la raison, ont agi tôt. Même certains pays en développement nous ont dépassés dans bien des aspects des énergies renouvelables.

Nous nous acheminons presque certainement vers un monde dans lequel le carbone sera limité; notre économie risque d'être mal préparée aux changements. Nous risquons également de ne pas être pris au sérieux sur la scène internationale si notre inaction nous fait rater de loin notre cible de Kyoto. Cela est particulièrement vrai cette année, alors que le Canada accueillera la 11e réunion de

---

[2] À laquelle toutes les provinces ont convenu en octobre 2000.

la Conférence des Parties à la convention (CdP11), qui deviendra la 1re réunion des Parties au Protocole (puisque ce dernier n'est entré en vigueur que cette année).

Cette situation embarrassante ne serait pas sans conséquence : si les pays développés ne manifestent pas de sérieux face à la réduction des émissions de GES, il n'y a aucune chance que les pays en développement, dont les émissions surpasseront bientôt celles des pays industrialisés, accordent de l'importance à réduire les leurs. Les risques causés au climat par des émissions incontrôlées de CO_2 doivent être évités.

> Je ne pense pas que l'on fera beaucoup d'adeptes dans le reste du monde sans faire quelque chose de notre côté. ... À mon sens, la prestation des pays riches est une condition préalable à l'adhésion du reste du monde dans la deuxième phase. Faute de quoi, ils y verront simplement un coup monté[3].

Pendant toute l'étude du Comité, nos témoins ont rivalisé d'imagination sur les façons de réduire nos émissions de GES. Mais ces idées demeureront lettre morte sans incitatifs pour s'éloigner du statu quo. Ce virage ne se fera pas du jour au lendemain : pour qu'il survienne, il faudra que le gouvernement établisse des règles claires pour que le secteur industriel puisse faire les plans à long terme nécessaires.

À court terme, le gouvernement doit modifier sa fiscalité pour que l'investissement dans le rendement énergétique devienne vraiment prioritaire.

Même si les parties au Protocole de Kyoto atteignent leurs cibles, les GES continueront de s'accumuler dans l'atmosphère où leurs effets dureront au moins cent ans. En outre, le climat continuera de changer naturellement comme il l'a toujours fait. Augmenter la capacité d'adaptation du Canada au changement climatique deviendra donc essentiel, en particulier dans le Nord où le changement se fait déjà sentir[4].

En plus d'être un problème économique et social, les GES s'accompagnent souvent d'autres polluants, en particulier de ceux du smog et des composés mercurés. Réduire les émissions de GES pourrait donc avoir d'autres retombées positives sur l'environnement et la santé.

Le commissaire à l'environnement et au développement durable affirmait en 1998 :

---

3 M. David Runnalls (président, Institut international pour le développement durable), *Témoignages*, 17 février 2005.

4 M. John Streicker (gestionnaire, Réseau canadien de recherche sur les impacts et l'adaptation au climat, région du Nord), *Témoignages*, 7 avril 2005, réunion 31; chef Phil Fontaine (chef national, Assemblée des Premières nations), *Témoignages*, 12 avril 2005, réunion 32.

> **3.39** Les changements climatiques ne sont pas qu'un problème environnemental. Ils ont aussi des incidences économiques, notamment sur le plan du commerce et de la compétitivité, et des incidences sociales. Ils soulèvent aussi des préoccupations au sujet de l'équité entre les générations, entre les divers paliers de pouvoir et secteurs d'activités au Canada, et entre les divers pays et régions du monde. Il faut tenir compte de ces considérations et des rivalités d'intérêts lorsqu'on décide des modalités d'intervention. Les changements climatiques incarnent donc le défi posé par le développement durable.

Par conséquent, notre cible de Kyoto devrait nous motiver à intégrer nos objectifs économiques, sociaux et environnementaux. Dans le monde de demain, le carbone sera rare; ce monde offrira autant de perspectives positives que négatives. Diminuer nos émissions de GES constitue un défi de tailler pour le Canada, mais si nous le relevons, le Canada se placera en position dominante dans l'évolution de l'économie mondiale.

LE DÉFI DE KYOTO AU CANADA

Cible du Canada

Le Protocole de Kyoto exige que le Canada réduise ses émissions de GES à 6 p. 100 en deçà de ce qu'elles étaient en 1990. Le Protocole stipule que les émissions permises doivent être cinq fois ce niveau durant la période d'engagement de cinq ans allant du 1er janvier 2008 au 31 décembre 2012. Cela veut dire que, durant cette période, les émissions moyennes du Canada doivent se situer à 560 Mt/an.

Cette cible se situe à peu près au milieu des cibles des autres pays, l'UE s'étant fixée une cible de 8 p. 100 sous les niveaux de 1990, les États-Unis (qui ne sont cependant pas Partie au Protocole), de 7 p. 100 au-dessous, le Japon, de 6 p. 100 au-dessous et l'Australie de 8 p. 100 au-dessus. À l'intérieur de l'UE, la cible est distribuée entre les pays aux termes d'un accord de partage du fardeau qu'elle représente, lequel permet à certains pays d'augmenter leurs émissions (pour l'Espagne, à 15 p. 100 au-dessus des niveaux de 1990), tandis que d'autres les réduisent (comme le Danemark, à 21 p. 100 en dessous des niveaux de 1990).

Un autre phénomène qui a un impact sur la difficulté d'une cible, c'est le contexte particulier des pays. Les pays qui ont participé aux négociations avaient une certaine idée de ce qu'ils pouvaient réaliser, mais ne pouvaient en être sûrs.

Quant aux engagements futurs au-delà de 2012, M. Elliott Diringer du Centre PEW sur les changements climatiques globaux a affirmé ceci :

> Ce qui a changé depuis 1999, c'est que les gouvernements ont vraiment pris plus au sérieux la question, qu'ils comprennent bien mieux les

> difficultés et les circonstances particulières à leur pays. Ils seraient mieux en mesure de négocier en tenant compte de ces circonstances nationales. Nous voudrions donc un cadre qui permette à chaque gouvernement de faire concorder ses intérêts nationaux avec les intérêts mondiaux[5].

L'UE dispose d'un net avantage sur le Canada : elle compte des économies en transition vers le capitalisme, comme celle de la Pologne, qui se sont effondrées après la chute du communisme. Avec l'effondrement d'économies telle celle de la Pologne, ses émissions de GES ont chuté de 30 à 40 p. 100 en deçà du niveau de 1990. Son total est également biaisé par la Grande-Bretagne et l'Allemagne, à cause de la taille de leur économie. Au début des années 1990, la Grande-Bretagne a remplacé le charbon par le gaz naturel tandis que l'Allemagne unifiée absorbait l'Allemagne de l'Est, autre pays dont les émissions de GES ont chuté avec l'effondrement de son économie. Ainsi, l'Allemagne tire maintenant 16 000 MW d'énergie du vent et d'autres sources renouvelables.

Au sein de l'Union européenne, des pays comme le Danemark (21 p. 100 en deçà du niveau de 1990) et l'Autriche (13 p. 100 en deçà du niveau de 1990) ont des cibles très difficiles en vertu de l'accord du partage du fardeau; on prévoit qu'ils rateront leurs cibles de loin.

Le Canada est un pays nordique, un pays froid, doté d'une infrastructure relativement peu importante compte tenu de sa population et dont l'économie comporte un important volet d'exploitation des ressources naturelles, une activité énergivore. Notre qualité de vie dépend donc beaucoup des combustibles fossiles et, dans ce contexte, les changements sont difficiles.

D'autres pays, comme la Suède, ont certaines particularités en commun avec le Canada, mais obtiennent de meilleurs résultats. La Suède est intervenue tôt pour réduire les émissions et elle est l'un des rares pays qui pourraient réussir à respecter les objectifs de Kyoto au moyen de mesures intérieures (voir le tableau pour un aperçu des résultats relativement aux cibles). Certes, la Suède n'a pas les mêmes problèmes de compétence que le Canada, mais cela ne suffit pas à expliquer pourquoi les émissions ont augmenté au Canada. L'absence de mesures prises en temps opportun a aussi joué un rôle important à cet égard.

---

[5] M. Elliott Diringer (directeur, Stratégies internationales, Centre Pew sur les changements climatiques globaux), *Témoignages*, 31 mai 2005, réunion 41.

Émissions de GES en Mt/an dans certains États parties au Protocole de Kyoto

	Cible relative à 1990	Cible	1990	1996	2000	2002
Canada	0,94	572	609	675	725	731
Royaume-Uni	0,875	650	743	708	648	635
Danemark	0,79	55	69	90	68	68
Japon	0,94	1116	1187	1352	1337	1331
Suède	1,04	75	72	77	68	70

Évolution des émissions du Canada

Depuis 1990, les émissions de GES du Canada sont passées de 596 mégatonnes (Mt) par an à 740 Mt par année en 2003[6]. Cela représente une augmentation de 21 p. 100 par rapport à 1990 et de 28 p. 100 par rapport à la cible (environ 560 Mt/an). Les derniers calculs indiquent que le Canada présentera vraisemblablement un écart de 270 Mt entre le scénario du statu quo en 2010 et la cible de Kyoto. Le Canada a donc à atteindre une des cibles les plus exigeantes de toutes les parties qui doivent en atteindre une, et cette cible sera d'autant plus difficile à atteindre que nous avons pris du retard.

La période d'engagement de Kyoto commence dans deux ans et demi à peine et prendra fin dans sept ans et demi, alors que la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques a été signée il y a 13 ans et le Protocole de Kyoto, il y a 7 ans. Plus on approche de la période de Kyoto et plus nos émissions de GES continuent d'augmenter, plus il devient difficile de réduire nos émissions au niveau requis par le Protocole.

Le coût du retard (première partie)

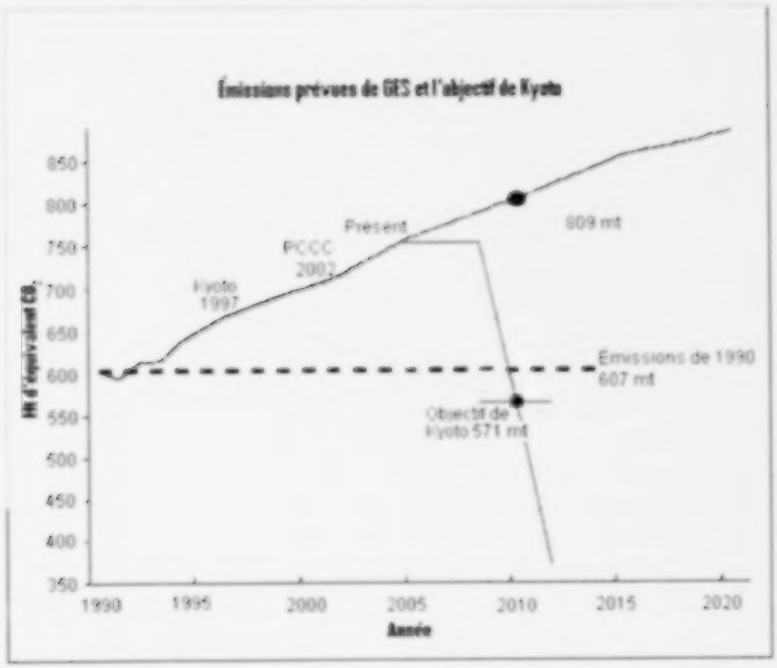
La cible est d'autant plus difficile à atteindre que nos émissions de GES ont continué à augmenter depuis 1997. Comme la cible est la moyenne sur la période 2008-2012, plus les émissions canadiennes seront élevées au début de la période, plus il faudra dépasser la cible de 6 p. 100 en deçà des émissions de 1990 pour réduire cette moyenne.

---

[6] À noter que l'inventaire des GES de 2003 repose sur des méthodes différentes qu'auparavant, ce qui a pour effet d'abaisser les émissions globales même si les variations relatives au cours des ans sont les mêmes. Ainsi, selon l'inventaire de 2002, les émissions de GES s'élevaient à 731 Mt/an en 2002. Une fois recalculées, elles s'élèveraient à 719 Mt/an. De plus, la cible, qui était de 572 Mt/an selon l'inventaire de 2002, est maintenant de 560 Mt/an.

La figure 1 illustre les effets de ce retard. En 1997, année de la signature du Protocole, la route était facile à suivre, avec une cible un peu plus exigeante que 6 p. 100 en deçà des émissions de 1990.

Figure 1[7] : Le coût du retard — Voies à suivre[8] pour atteindre la cible de Kyoto en 1997, 2002 et 2005



Les deux autres scénarios supposent que le Canada est en mesure de plafonner ses émissions au niveau de 2002 ou de 2005 avant le début de la période de Kyoto. En 2002, année du premier Plan du Canada sur les changements climatiques et de notre ratification du Protocole (et dernière année pour laquelle les chiffres d'émissions de GES sont disponibles), le chemin à suivre était déjà devenu beaucoup plus ardu.

Si on arrive à la période de Kyoto avec des émissions au niveau de 2005, nous devrons les réduire très rapidement de plus de moitié, pour atteindre une cible finale de quelque 380 Mt/an, une baisse de plus de 50 p. 100 et ainsi atteindre la

---

[7] Tel que modifié à partir du Plan national d'activités 2002 du Canada sur les changements climatiques, mai 2002, page 125. À noter que la courbe représentant les émissions prévues n'est plus valable, mais c'est la seule actuellement disponible (voir la recommandation 6). Les émissions ont dépassé les prévisions du Plan de 2002. L'UNFCCC a changé les méthodes utilisées par les parties pour calculer leurs émissions, ce qui a eu pour effet de faire passer la cible de 571 Mt/an à 560 Mt/an. Les émissions de 1990 ont maintenant été rétablies à 596 Mt/an par rapport à 607 Mt/an comme l'indique le graphique.

[8] La voie à suivre pour 1997 est tracée en fonction d'un déclin linéaire constant; celles pour 2002 et 2005 sont établies en fonction de l'entrée dans la période d'engagement à des niveaux d'émission à 2002 et à 2005 respectivement. PCCC désigne le Plan du Canada sur les changements climatiques, 2002.

cible de Kyoto. Cela signifie que l'écart ne serait pas de 270 Mt/an mais plutôt de près de 500 Mt/an.

RÉDUIRE LES ÉMISSIONS DE GES : LES DÉTERMINANTS

Le Protocole de Kyoto vise plusieurs GES, dont le CO_2, le méthane, les oxydes nitreux et les hydrofluorocarbures. Nos émissions de GES se composent d'environ 80 p. 100 de CO_2, 13 p. 100 de méthane, 7 p. 100 d'oxydes nitreux et 1 p. 100 d'autres GES.

On doit en priorité s'attaquer aux émissions de méthane et d'oxydes nitreux qui sont des GES puissants; leur émission constitue un gaspillage dont la réduction pourrait être bénéfique à l'économie.

Pour bien s'attaquer aux GES cependant, il faut réduire les émissions de CO_2. C'est plus difficile que de réduire les émissions des autres GES, car le CO_2 résulte de la combustion des combustibles fossiles qui sont liés étroitement à notre économie. Pour réduire les émissions de CO_2, il faudra affranchir la croissance économique de sa dépendance envers le carbone.

L'équation de Kaya

On peut réunir dans une équation simple les grands facteurs qui donnent lieu aux émissions de GES : la population, l'activité économique, la quantité d'énergie utilisée par unité d'activité économique et la part du carbone dans cette énergie.

Cette équation est parfois appelée équation de Kaya[9].

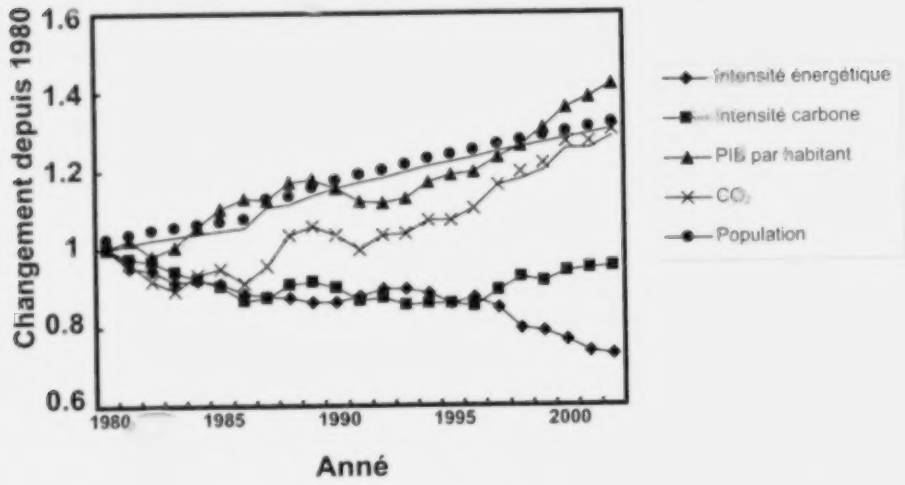
Mc =	N	*	(PIB/N)	*	(E/PIB)	*	(C/E)
CO_2 Émission	population	PIB/habitant		intensité d'énergie de l'économie		intensité carbone de l'énergie primaire	

Comme le montre la figure 2, la population du Canada a crû de 30 p. 100 depuis 1980 et le PIB par habitant a augmenté de 42 p. 100. L'intensité d'énergie primaire de l'économie a cependant diminué de 27 p. 100 tandis que l'intensité carbone de l'énergie primaire chutait d'environ 15 p. 100 entre 1980 et 1996, avant de remonter aujourd'hui à 5 p. 100 en deçà de ce qu'elle était en 1980.

---

[9] Hoffert MI et al. « Energy Implications of Future Stabilization of Atmospheric CO_2 Content », *Nature*, vol. 395, 881-884, 1998.

Figure 2 : Évolution des termes de l'équation de Kaya depuis 1980 [10]



L'augmentation démographique depuis 1980 est légèrement supérieure à la diminution de l'intensité de l'énergie primaire, de sorte que les deux s'annulent. Comme, au bilan, l'apport de carbone dans l'énergie primaire n'a diminué que de 5 p. 100 depuis 1980, on peut dire que les GES ont suivi d'assez près le PIB par habitant.

On peut présumer que la population du Canada continuera d'augmenter. On espère que le PIB par habitant augmentera également. C'est ce facteur qui a chuté dans les anciens pays communistes après l'effondrement du régime, et qui a conduit aux réductions des émissions. Personne ne souhaite qu'il arrive la même chose au Canada.

Cela nous laisse, pour agir, les deux derniers facteurs : l'intensité énergétique de l'économie et l'intensité carbone de l'énergie primaire[11]. Pour réduire les émissions de CO_2, il faut soit accroître la production par unité d'énergie, soit réduire la quantité de carbone produite par unité d'énergie.

---

10 Source des données : Administration de l'information sur l'énergie, Département américain de l'énergie, http://www.eia.doe.gov/emeu/international/total.html#Consumption. L'intensité carbone a été calculée comme les émissions de CO_2 divisées par la consommation d'énergie primaire.

11 Notons que la multiplication de ces deux facteurs donne des émissions de CO_2 par unité de production économique, ce qu'on désigne parfois comme l'intensité carbone de l'économie, soit l'apport de carbone dans l'économie. Quand on considère tous les GES, on parle d'intensité GES de l'économie.

Le coût du retard (deuxième partie)

Le premier coût du retard, comme l'indiquait la figure 1, est dû au fait que les émissions du Canada ont augmenté considérablement depuis 1990, ce qui signifie qu'il faut aller plus loin qu'une réduction de 6 p. 100 en deçà du niveau de 1990 pour atteindre l'exigence moyenne du Protocole et que notre cible est beaucoup plus difficile et coûteuse à atteindre.

Le deuxième coût, probablement plus important que le premier, résulte du fait que réduire la quantité d'énergie utilisée par unité de production, ou la quantité de carbone libérée par unité d'énergie, prend un temps qui est lié en partie au taux de rotation des capitaux dans l'industrie.

Pour diminuer l'intensité énergétique, il faut augmenter le rendement ou changer la structure de l'économie. Réduire l'intensité carbone implique qu'il faut recourir à des carburants qui émettent moins de carbone et/ou piéger le carbone produit et le stocker à long terme à l'abri de l'atmosphère.

Rien de cela n'est facile. Si le gouvernement avait pris au sérieux en 1992 ses engagements envers la CCNUCC et mis en place des politiques pour réduire graduellement les émissions, il se peut que nous ayons atteint notre cible de Kyoto au pays. S'il avait mis en place des politiques au lendemain de la signature du Protocole, il aurait rendu notre engagement moins coûteux, et l'atteinte de la cible plus facile. Plus on retarde, plus il en coûtera.

Comme le Comité l'a appris dans son étude, un modèle radical de l'atteinte de la cible de Kyoto par des mesures au Canada seulement prévoit une augmentation de prix de 10 à 100 p. 100 pour l'électricité, de 60 p. 100 pour le gaz naturel et de 50 p. 100 pour l'essence. Évidemment, ce modèle est une méthode qui gonfle artificiellement les prix dans l'espoir de réduire la consommation, et le Comité ne le recommande pas.

Même si ces augmentations à court terme ne se traduisent pas par une économie dévastée, leur coût politique pourrait être considérable[12]. Aujourd'hui, les coûts seraient beaucoup plus élevés.

> Il s'agissait d'hypothèses mises à l'essai au moyen de notre modèle d'efficacité énergétique; nous avions pris pour acquis que le Canada atteindrait 100 p. 100 de ses objectifs ... de Kyoto. Autrement dit, toutes les réductions seraient intérieures. En fait, si nous devions commencer dès maintenant à prendre des mesures pour atteindre la cible de 100 p. 100, ces coûts ne seraient pas encore assez élevés. Ça pourrait être le double. L'année de départ pour la simulation était l'an 2000...

---

[12] M. Mark Jaccard, Costing Greenhouse Gas Abatement — Canada's Technological and Behavioural Potential, ISUMA, hiver 2001.

> Les chiffres visaient 100 p. 100. Je suis convaincu du bien-fondé de mes chiffres et j'irai jusqu'à dire qu'ils seraient beaucoup plus élevés maintenant[13].

Il est aujourd'hui impossible de réaliser au Canada assez de réductions pour atteindre notre cible, ce que le gouvernement reconnaît tacitement dans son nouveau plan. Il faudra donc acheter des crédits à l'étranger.

Cependant, le Comité est convaincu que le Canada peut atteindre en grande partie sa cible de réduction de ses émissions de GES en adoptant de meilleures politiques intérieures, notamment en investissant massivement dans l'efficacité énergétique et la mise en valeur des énergies renouvelables, au-delà des objectifs fixés par le gouvernement fédéral, ce qui permettra de réduire les émissions à long terme et de maximiser les réductions à court terme, pour la période de Kyoto.

Comme on l'a dit, une des difficultés du Canada à atteindre sa cible tient à notre contexte national. S'attaquer au changement climatique anthropique tout en soutenant une économie concurrentielle exige la concertation de l'ensemble des gouvernements et des intervenants. Pour atteindre les objectifs établis, il faut une planification d'ensemble coordonnée et un cadre de gestion serré.

GESTION DU PORTEFEUILLE CLIMATIQUE FÉDÉRAL

La gestion du portefeuille relatif au changement climatique explique en partie pourquoi le Canada se trouve dans la situation où il est aujourd'hui. Le Comité est découragé d'apprendre que cette gestion a été le principal problème depuis le début de nos efforts pour réduire nos émissions de GES.

Le rapport de 1998 de la commissaire à l'environnement et au développement durable arrive à la conclusion suivante :

> **3.16** [...] Nombre des éléments clés nécessaires à la gestion de la mise en œuvre de la démarche canadienne visant à parer au changement climatique manquent ou sont incomplets. Par exemple, le rôle des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et celui des autres intervenants en la matière sont mal définis ou ne le sont pas du tout. Un élément clé, un programme national de sensibilisation du public, n'existe pas encore. Il n'y a aucun plan de mise en œuvre, peu de dispositions ont été prises pour contrôler régulièrement l'évolution de la situation en fonction des résultats, et aucun rapport sommaire consolidé n'est présenté au Parlement.
>
> **3.17** Nous sommes conscients des défis à relever, mais nous croyons que le non-respect par le Canada de ses engagements relatifs au changement

---

[13] M. Mark Jaccard (professeur, École de gestion de l'environnement et des ressources naturelles, Université Simon Fraser), *Témoignages*, 7 avril 2005, réunion 31.

> climatique découle surtout d'une mauvaise planification et d'une gestion inefficace. À ce moment-ci, rien n'indique clairement que la poursuite de l'approche actuelle permettra de mieux respecter les engagements présents et futurs. À notre avis, il faut repenser en grande partie les mesures prises par le Canada pour la réalisation de l'orientation stratégique du PANCC.

La commissaire actuelle entreprend une vérification des mesures de lutte contre le changement climatique au sein du gouvernement et devrait le déposer à l'automne 2006. Malgré le plan actuel, nous craignons malheureusement qu'elle ne constate guère de changement.

Évaluer la performance

Le Comité a découvert qu'il n'est pas possible actuellement d'avoir une vision d'ensemble des dépenses de l'État fédéral sur le changement climatique, encore moins d'avoir une idée de la mesure dans laquelle les programmes atteignent leurs objectifs. Faire le lien entre les annonces budgétaires et les dépenses des programmes ministériels est à peu près impossible. Évaluer leur rendement, en particulier dans le contexte des objectifs globaux du gouvernement est également difficile. Le Secrétariat du Conseil du Trésor s'est attelé un projet qui l'aiderait dans cette tâche, mais on ne sait pas quel effort il y met, et de toute façon il en est encore aux premières étapes. Le Comité trouve cela inacceptable et demande à la vérificatrice générale de faire un examen détaillé de tous les fonds dépensés ou attribués dans le cadre de programmes ou de projets liés à Kyoto depuis 1997.

Dans son dernier plan, *Le Projet vert — Aller de l'avant pour contrer les changements climatiques : Un plan pour honorer notre engagement de Kyoto*, le gouvernement fédéral reconnaît qu'avant le budget de 2005, 3,7 milliards de dollars avaient été annoncés depuis 1997 pour contrer le changement climatique. Cependant, seulement 1,7 milliard de dollars avaient été dépensés et seulement 900 millions étaient allés à des activités aptes à réduire les émissions de GES. Les témoignages que nous avons entendus donnent à penser que 250 des 900 millions ont été alloués à des projets tels que les Fonds municipaux verts[14]. Comme les fonds ont été difficiles à suivre et que la reddition de comptes a laissé à désirer, le Comité recommande que la vérificatrice générale dresse un bilan comptable complet de tous les fonds dépensés dans le cadre de programmes liés à Kyoto depuis 1997.

Le Comité reconnaît qu'il faut du temps pour mettre en place des programmes et que leurs effets ne seront peut-être pas apparents avant longtemps. Cependant, des mesures sont en place depuis 1990 pour réduire les émissions, de sorte que les investissements réalisés après 1997 s'ajoutaient aux programmes en

---

[14] Secrétariat du Conseil du Trésor, mémoire, 17 mai 2005.

cours. Entre temps, nos émissions de GES ont augmenté de plus de 20 p. 100 depuis 1990 et de 7 p. 100 depuis 1997.

Comme on l'a dit, il faut changer l'économie en profondeur pour réaliser des réductions significatives d'émissions. Il semble clair que les efforts à ce jour n'ont pas réussi à apporter les changements requis, soit une réduction mesurable des émissions de GES.

Comme l'écrivait la commissaire en 1998, « Rien n'indique clairement que la poursuite de l'approche actuelle permettra de respecter les engagements présents et futurs ». Quelque chose doit changer et, pour qu'il y ait changement, il faut créer un cadre redditionnel qui prévoie une évaluation régulière et des rapports au Parlement.

Le Comité s'est réjoui de lire ce qui suit dans le budget 2005 :

> Un profil du financement de programme pouvant servir à prolonger les programmes existants relatifs au changement climatique a été créé. Cependant, avant de débloquer ces fonds pour 2006-2007, les ministres reverront toutes les mesures existantes pour déterminer leur succès relatif dans la réduction rentable des émissions à court et à long terme.

Cependant, cet exercice devrait être en cours depuis le début du plan. Selon les ministères, il existe une forme d'évaluation permanente de programme :

> Nous avons un accord de compatibilité avec le Conseil du Trésor et nous avons aussi, à l'intérieur de cela, une série d'évaluations. Justement, ce matin j'ai rencontré mes collègues du ministère pour revoir notre évaluation des programmes pour l'année à venir. Cela n'inclura pas tous les programmes, mais chaque fois que nous recevons l'approbation du Conseil du Trésor pour mettre en œuvre un programme, un certain montant ... est consacré à l'évaluation du programme et une date est fixée pour cette évaluation. Nous suivons ces règles[15].

Il se peut que le mécanisme d'approbation du Conseil du Trésor fonctionne pour des programmes isolés. Pour des programmes horizontaux cependant, qui supposent une cohésion dans le travail vers un objectif commun (ici, la réduction des émissions de GES), cette évaluation n'est pas suffisante, de toute évidence. Il faut un mécanisme pour évaluer le plan au moment de sa mise en œuvre, et pas seulement évaluer isolément chaque élément du plan.

Ces évaluations doivent également inclure des rapports au Parlement sur le progrès vers les objectifs des programmes. Les rapports de tous les ministères devraient avoir une présentation uniforme et :

---

15 M. George Anderson (sous-ministre, ministère des Ressources naturelles), *Témoignages*, 4 avril 2005, réunion 29.

> [R]enseigner le Parlement, par exemple, sur les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral, notamment sur son rôle de chef de file national, sa responsabilité au titre de la mise en oeuvre du PANCC, les résultats obtenus et, dans la mesure du possible, les ressources humaines et financières utilisées pour trouver solution aux changements climatiques[16].

Cette approche concertée aux politiques fédérales de lutte au changement climatique nécessitera une nouvelle agence, qui pourrait ou non appartenir au BCP mais devrait relever de lui ou directement du premier ministre.

Certains témoins ont craint que la création de cette agence complique le système actuel et retarde l'action. Le Canada ne peut guère se permettre de retards, mais la création de politiques sans cadre redditionnel n'est pas davantage souhaitable. Le Comité estime qu'il est possible de créer cette agence sans retarder indûment la mise en œuvre de la politique.

RECOMMANDATION 1 :

Que le gouvernement crée une agence pour contrôler la mise en œuvre des politiques sur le changement climatique à l'échelle de toute l'administration fédérale. L'agence créerait des protocoles uniformes pour les rapports des ministères et déposerait un bilan annuel consolidé.

Coordination et reddition de comptes ministérielles générales

> La reddition de comptes est une relation fondée sur l'obligation de faire la preuve du rendement, de l'examiner et d'en assumer la responsabilité, soit à la fois des résultats obtenus à la lumière des attentes convenues et des moyens employés[17].

La coordination ministérielle est essentielle aux résultats dans les programmes horizontaux comme ceux qui concernent le développement durable et le changement climatique. Par le passé, les ministères se faisaient concurrence au Cabinet pour l'approbation de leurs programmes. Cependant, comme l'a souligné Gene Nyburg de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, « lorsqu'on regarde le développement durable, si on veut prendre les choses au sérieux, il est clair qu'il faut plus d'intégration[18] ».

---

[16] Commissaire à l'environnement et au développement durable, Rapport 1998, chapitre 3.

[17] Vérificateur général, Rapport, décembre 2002.

[18] M. Gene Nyberg (directeur général et premier dirigeant par intérim, Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie), *Témoignages*, 9 décembre 2004, réunion 13.

Évaluations environnementales stratégiques et stratégies de développement durable : on fait fi des exigences fondamentales

Pour intégrer le développement durable, et atteindre des objectifs en matière de changement climatique dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental, des signaux puissants doivent émaner du centre, ultimement du Bureau du premier ministre. Malheureusement, ces signaux ont été relativement faibles et souvent ignorés.

Il y a des exigences ministérielles fondamentales qui favoriseraient l'orientation concertée du gouvernement vers la réduction des émissions de GES : l'exigence, en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, que les ministères déposent une stratégie de développement durable (SDD) et la directive du cabinet sur l'Évaluation environnementale stratégique (EES).

La réalisation des SDD est un bon indice du sérieux des ministères dans le dossier du développement durable et du changement climatique. La commissaire a fait la liste des objectifs relatifs au changement climatique anthropique que les ministères ont inscrits à leur SDD. La liste est considérable. Malheureusement, comme elle le signale, les SDD sont pris à la légère par les ministères, à quelques exceptions près. Réaliser les objectifs de la SDD n'est pas un élément important de la performance générale du ministère et il n'y a guère de conséquences pour ne pas atteindre ou négliger les cibles.

L'évaluation environnementale stratégique vise les politiques susceptibles d'avoir des répercussions sur l'environnement. Le Cabinet a émis sa Directive sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes il y a 15 ans. Dans sa vérification 2004 de son application, la commissaire arrive à la conclusion non équivoque suivante :

> Les résultats de notre vérification, pris dans leur ensemble, permettent de croire que la plupart des ministères n'ont pas pris de mesures sérieuses pour appliquer cette directive. De fait, l'évaluation environnementale stratégique est loin de respecter sa promesse d'orienter l'élaboration des politiques, des plans et des programmes.

Orienter les politiques pour réaliser des objectifs environnementaux, voilà exactement ce qu'il faut pour réduire les émissions. C'est le moyen convenu pour réaliser des attentes communes (voir la définition donnée plus haut de *reddition de comptes*).

Cependant, comme le Comité l'a appris, le ministère des Finances, dont l'adhésion est indispensable pour réaliser des objectifs environnementaux, ne disposait même pas de mécanismes suffisants avant mai 2003 pour réaliser des EES. Cela a permis à des projets de loi comme le C-48 (visant une réduction du taux d'impôt des entreprises du secteur énergétique, semblable à celle déjà

accordée à d'autres secteurs, pour favoriser l'exploitation des ressources) d'échapper à l'EES. Nous ne voulons pas préjuger des conclusions d'une EES de ce projet de loi, mais simplement signaler qu'une directive du Cabinet vieille de 10 ans a été complètement ignorée.

En juin 2003, le Comité recommandait que la directive reçoive une assise légale dans son rapport *Le développement durable et l'Évaluation environnementale : Au-delà du projet de loi C-9*. À l'époque, le gouvernement avait répondu qu'il ajoutait à la directive du Cabinet l'exigence d'un rapport public sur les effets environnementaux, pour assurer les intervenants et le public que les décisions avaient bien tenu compte de l'environnement. Il s'engageait également à considérer les autres avis et recommandations du Comité, de concert avec les constatations du commissaire à l'évaluation environnementale stratégique (rapport de 2004) et les recommandations faites au ministre de l'Environnement par son Comité consultatif de la réglementation.

Dans son rapport 2004, la commissaire recommandait que le BCP garantisse l'affectation des responsabilités et des pouvoirs visant :

- le contrôle central permanent de l'application de la directive du Cabinet,
- un contrôle de qualité suffisant des évaluations entreprises,
- l'amélioration continuelle de la procédure d'évaluation.

Dans sa réponse, le gouvernement a affirmé que les ministères demeureraient responsables de leur propre évaluation, mais que le BCP avait un droit de regard important.

Le Comité estime que l'autocontrôle est insuffisant, comme les 15 dernières années en font foi. Il réitère donc sa demande que la directive ait force de loi, avec exigence que le BCP fasse rapport sur l'application de l'EES à l'échelle de toute l'administration fédérale.

RECOMMANDATION 2 :

Le Comité recommande que la Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes reçoive un fondement légal et que le Bureau du Conseil privé soit tenu par cette loi de faire rapport au Parlement chaque année sur l'application de l'EES dans toute l'administration fédérale.

En outre, les EES doivent suffisamment tenir compte des objectifs du gouvernement en matière de changement climatique. La directive ne mentionne pas nommément le changement climatique comme facteur à considérer dans les évaluations environnementales. Cependant, comme le Comité l'a entendu durant les audiences : « La directive ne mentionne pas expressément le changement climatique parmi les facteurs qui doivent être pris en considération dans les évaluations environnementales, mais cet aspect constitue certainement une question environnementale qui doit être prise en compte, si elle est susceptible d'avoir un effet sur l'initiative en préparation[19] ».

L'EES des politiques fédérales doit tenir compte des objectifs climatiques, et cela doit être signifié clairement aux ministères. L'Agence canadienne d'évaluation environnementale, de concert avec les intervenants et les provinces, a produit un guide[20] afin d'aider à intégrer le changement climatique aux évaluations environnementales. L'Agence doit également être tenue de prendre des règlements en vertu de la loi sur l'EES, expliquant comment incorporer les objectifs climatiques dans leur EES.

RECOMMANDATION 3 :

Que l'Agence canadienne d'évaluation environnementale se voie confier la tâche de produire les règlements d'application de la loi sur l'EES, expliquant comment tenir compte des objectifs fédéraux visant le changement climatique dans les évaluations de projets de politiques, de plans et de programmes.

Signaux émis du centre

À cause du manque de responsabilité redditionnelle à l'égard des exigences prescrites par les agences centrales, on a proposé qu'un organisme central, peut-être le Bureau du Conseil privé, se voit confier un plus grand rôle de coordination et d'application. La commissaire est allée dans le même sens dans son rapport de 2004, au sujet du développement durable :

> En faisant davantage pour qu'il y ait reddition de comptes sur le rendement et les résultats, les organismes centraux, comme le BCP et le Secrétariat du Conseil du Trésor, peuvent inciter les ministères à être plus responsables en matière d'environnement et de développement durable.

Une autre faiblesse du développement et de la mise en œuvre du développement durable dans les ministères, c'est l'absence d'une stratégie fédérale

---

19 M. Steve Burgess (directeur exécutif, Projets spéciaux et Liaison régionale et Orientation, Agence canadienne d'évaluation environnementale), *Témoignages*, 24 février 2005, réunion 22.

20 *Intégration des considérations relatives au changement climatique à l'évaluation environnementale : Guide général des praticiens* (novembre 2003).

cohérente et globale à l'intérieur de laquelle ils joueraient des rôles bien définis. Ici *encore, la commissaire relève cette faiblesse depuis des années.*

> C'est pourquoi, au risque de donner une impression de déjà-vu aux personnes qui ont lu mes précédents rapports, j'encourage fortement le gouvernement fédéral à définir une vision à la fois mobilisatrice et explicite pour un Canada durable ainsi qu'une stratégie pangouvernementale pour la réaliser. Les ministres, les parlementaires, les fonctionnaires à tous les échelons et la population en général doivent prendre part à cet exercice.

RECOMMANDATION 4 :

Que le Bureau du Conseil privé crée un secrétariat du développement durable qui se voit confié les tâches :

- **de produire une stratégie fédérale du développement durable assortie de grandes priorités;**
- **de faire rapport chaque année sur les progrès réalisés en vue des objectifs ministériels de développement durable.**

Le rôle des fonctionnaires

La responsabilité de la coordination interministérielle de la politique du développement durable relève d'un comité de sous-ministres.

> Un comité formé de sous-ministres — le Comité de coordination pour l'environnement et le développement durable — a été chargé de diriger et de coordonner les efforts du gouvernement en faveur du développement durable. Ce mandat fort et unique lui a été confié directement par le greffier du Conseil privé[21].

En 2004, la commissaire a conclu que ce comité (aujourd'hui dissous et reconstitué sous un autre nom) « n'exploite pas son plein potentiel ».

Espérons que le nouveau comité sous-ministériel sera plus efficace. Sans orientation donnée par le centre, cela est douteux. Le BCP doit faire en sorte que la coordination des politiques visant le changement climatique soit la priorité absolue de ce comité.

Il est facile de se disculper de ne pas avoir atteint des cibles horizontales quand les rôles ne sont pas bien définis. On a tendance à les oublier facilement s'il n'y a pas de conséquences.

---

[21] Commissaire à l'environnement et au développement durable, Rapport 2004, Point de vue de la commissaire.

> La reddition de comptes ne porte pas suffisamment à conséquences pour les responsables. Je m'inquiète particulièrement du fait que les hauts fonctionnaires qui ne se conforment pas aux directives émanant des organismes centraux du gouvernement fédéral n'ont pas à en subir les conséquences[22].

RECOMMANDATION 5 :

Qu'un segment important de la prime au rendement soit utilisé comme mécanisme de reddition de comptes pour tenir les sous-ministres et sous-ministres adjoints responsables des cibles de développement durable.

L'absolue nécessité d'une bonne gestion du dossier du changement climatique ne saurait être surestimée. Sans elle, le nouveau plan est condamné à l'échec. C'est ce que souligne depuis des années la commissaire à l'environnement et au développement durable.

Il demeure cependant un besoin pressant d'un plan pour combattre le changement climatique sur lequel le secteur industriel peut compter pour faire une planification à long terme. Il existe suffisamment d'information aujourd'hui pour établir un plan juste et efficace; il faut le mettre en place de toute urgence.

VERS UN PLAN JUSTE ET EFFICACE DE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE

Liens avec la sécurité énergétique

Le changement climatique anthropique est un problème qui se posera à plus ou moins long terme. De plus, l'expression souvent utilisée pour le décrire, le réchauffement planétaire, risque peu de susciter l'attention du public dans un pays où l'hiver sévit. À cause du caractère abstrait du problème, il est difficile d'y sensibiliser les gens en général, et les Canadiens en particulier.

Comme le gaz à effet de serre le plus préoccupant, le CO_2, est étroitement lié à la consommation d'énergie, il serait des plus utile d'aborder la question de l'atténuation du changement climatique anthropique en s'intéressant aux émissions liées à la sécurité énergétique.

La quantité de CO_2 libéré lors de la consommation d'énergie dépend de la quantité d'énergie consommée et de l'intensité carbone de la source d'énergie (voir la partie ci-dessus sur les déterminants de la réduction des émissions). Cette intensité carbone varie en fonction de la composition du portefeuille énergétique du

---

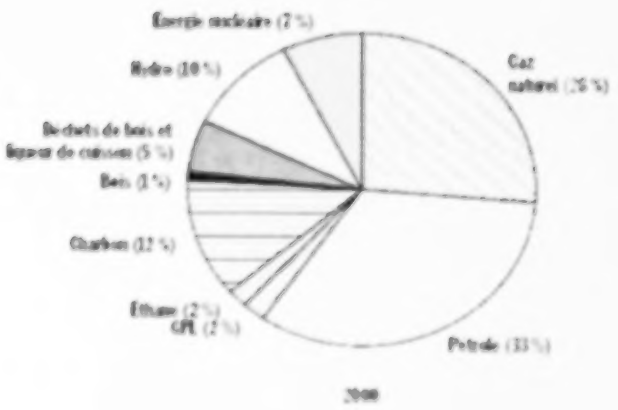
[22] *Ibid.*

pays. L'évolution future du portefeuille énergétique influera sur les émissions futures de CO_2.

La figure 3 illustre l'analyse de l'Office national de l'énergie comparant le portefeuille énergétique du Canada de 2000 à celui de 2025[23]. Même dans son scénario d'une évolution technologique rapide (Techno-vert), l'Office prévoit que, dans 20 ans, l'approvisionnement énergétique au Canada sera dominé par les combustibles fossiles. Il en est ainsi en raison « des contraintes structurelles sur la manière dont l'énergie est utilisée au Canada ».

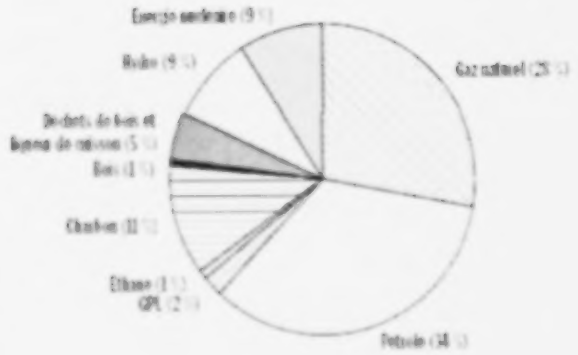
Diminution de l'intensité carbone des sources d'énergie primaire

Figure 3 : Part de l'énergie primaire en 2000 par rapport à 2025 avec et sans le changement technologique accéléré (Techno-vert)[24]

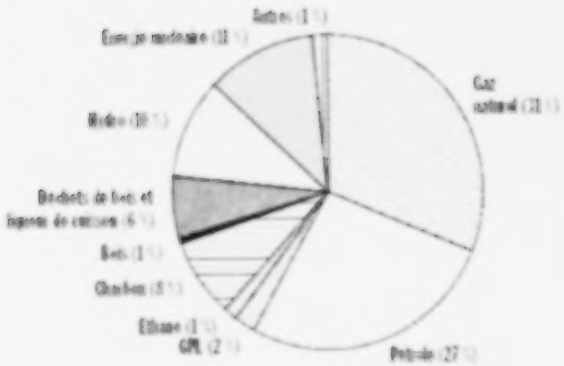


[23] Office national de l'énergie, *L'avenir énergétique du Canada : Scénarios sur l'offre et la demande jusqu'à 2025*, 2003, consulté le 19 mai 2005 à http://www.neb-one.gc.ca/energy/SupplyDemand/2003/SupplyDemand2003_f.pdf.

[24] Office national de l'énergie, L'avenir énergétique du Canada : Scénarios sur l'offre et la demande jusqu'à 2025.



2025



2025

Techno-vert

Les scénarios de l'ONE sont aussi fondés sur diverses hypothèses, notamment un prix du baril de pétrole de 22 $US. Ce n'est pas le cas maintenant, et il est difficile de prévoir si le prix du pétrole à long terme demeurera élevé. Une telle hypothèse peut influer grandement sur tout scénario, compte tenu de l'effet du prix sur la consommation et la prospection de pétrole, en particulier dans le cas des sables bitumineux.

Le manque de prévisions à jour préoccupe le Comité, tout comme l'accès à des données sommaires à jour et conviales sur l'utilisation de l'énergie au Canada. Ainsi, le dernier *Perspectives énergétiques du Canada* a été publié en 1996 et mis à jour en 1999. Cela oblige le gouvernement à traiter avec l'industrie en se fondant sur de vieux scénarios. Le protocole d'entente avec l'industrie automobile est un bel exemple : le document de référence est *Perspectives 1999*. Un nouveau *Perspectives* est censé paraître cette année, mais de nouvelles éditions devraient être publiées plus fréquemment.

RECOMMANDATION 6 :

Que Ressources naturelles Canada produise tous les ans un sommaire complet et entièrement accessible sur les utilisations de l'énergie au Canada et mette à jour et rende disponible sa publication *Perspectives énergétiques* aux deux ans au moins.

Malgré l'absence de *Perspectives* à jour, le Comité sait bien qu'il sera long et difficile de délaisser les combustibles fossiles, notamment dans le domaine des transports. Il faudrait que l'objectif premier soit de délaisser les combustibles fossiles. Toutefois, même si nous décidions aujourd'hui de recourir massivement à des combustibles faibles en carbone que le nucléaire, l'hydroélectricité et l'éolien, il fait peu de doute que le portefeuille énergétique canadienne sera dominé à moyen terme par les combustibles fossiles. Cela n'empêche évidemment pas de prendre des mesures pour accroître la part des combustibles faibles en carbone dans le portefeuille énergétique du Canada au-delà des prévisions de l'ONE.

Les plus grandes réductions de l'intensité carbone des sources d'énergie devraient survenir dans la production d'électricité. Dans ses scénarios, l'ONE prévoit une évolution lente de ce secteur, mais le Comité est d'avis que l'évolution sera d'autant plus marquée si un ensemble d'incitatifs intéressants est mis en place.

Diverses sources d'électricité à faible intensité carbone sont disponibles au Canada : l'hydroélectricité, le nucléaire, la biomasse et l'énergie éolienne. Chacun de ces secteurs est susceptible de se développer et pourrait progresser, si tel est le choix des gouvernements.

L'hydroélectricité

Selon l'Association canadienne de l'hydroélectricité, le Canada dispose d'un potentiel hydroélectrique de 118 000 MW (un million de watts) qui, techniquement, pourrait être mis en valeur[25]. La capacité actuelle (2002) est de 69 205 MW, ce qui permet de produire quelque 60 p. 100 de toute l'électricité au Canada.

Comme il en va de toute source d'énergie, un potentiel technique ne peut être exploité que dans des circonstances favorables. Nombre de facteurs, en particulier l'éloignement des marchés, détermineront s'il est financièrement possible d'exploiter le potentiel technique. En outre, il reste toujours les problèmes environnementaux et sociaux que pose l'inondation des terres.

---

[25] M. Pierre Fortin (directeur général, Association canadienne de l'hydroélectricité), *Témoignages*, 23 mars 2005, réunion 26.

Le nucléaire

Actuellement, le secteur nucléaire produit 16 p. 100 de l'électricité au Canada. En théorie, le nucléaire pourrait répondre à tous les besoins en électricité du Canada. Il soulève toutefois des problèmes : évacuation à long terme du combustible épuisé, risques réels et perçus que posent les rayonnements pour la santé, prolifération des armes nucléaires et manque systématique de fiabilité.

Malgré ces problèmes, il ne fait aucun doute que, sans le nucléaire, les émissions de GES du Canada seraient beaucoup plus élevées[26]. Parallèlement à l'élimination progressive du nucléaire, il faudra produire une quantité équivalente d'électricité quasi exempte d'émissions de carbone.

La biomasse

L'énergie stockée dans la biomasse peut être utilisée pour soutenir l'économie. Cela s'est fait pendant des millénaires. Mais le bilan carbone ne peut être nul que si les stocks de carbone (tels les stocks contenus dans les forêts et les déchets végétaux) sont remplacés. De plus, si des combustibles fossiles entrent dans la production d'un combustible de la biomasse (p. ex. l'éthanol), il est important de tenir compte du cycle complet de production du combustible quand il s'agit de déterminer dans quelle mesure le combustible peut réduire les émissions de GES.

Comme l'a appris le Comité, le Canada a un avantage sur les autres pays quant à sa capacité d'utiliser la biomasse comme source d'énergie (et comme puits, sujet qui sera abordé plus loin).

> Le Canada occupe une place unique à l'échelle planétaire parce qu'il est le pays dont la biosphère est la plus vaste, proportionnellement à sa population. Nous représentons 7 p. 100 des zones émergées du globe et 10 p. 100 des superficies boisées mondiales, alors que notre population n'équivaut qu'à 0,5 p. 100 de la population mondiale. Chaque année, nos systèmes biologiques absorbent et libèrent de 10 à 20 fois la quantité de CO_2 émise par l'utilisation des combustibles fossiles. Cette vaste biosphère, surtout notre territoire agricole et forestier, nous donne l'occasion de respecter jusqu'à un tiers de nos engagements dans le contexte du Protocole de Kyoto[27].

Les arbres dévastés par le dendroctone du pin ponderosa pourraient à eux seuls fournir 900 MW d'énergie pendant 20 ans. Il pourrait y avoir des problèmes pour acheminer cette énergie vers les marchés, mais cela donne une idée du genre

---

[26] M. Duncan Hawthorne (président, Association nucléaire canadienne), *Témoignages*, 23 mars 2005, réunion 26.

[27] M. David Layzell (président et directeur de la recherche, Fondation BIOCAP Canada), *Témoignages*, 4 mars 2005, réunion 27.

de possibilités que le Canada pourrait être en mesure d'exploiter. La Suède a aussi un avantage biologique distinct, les biocombustibles (essentiellement des copeaux de bois) constituant quelque 20 p. 100 de son portefeuille de combustibles[28].

L'énergie éolienne

Le potentiel éolien du Canada est énorme et peu exploité. Le Canada a nettement pris du retard sur d'autres pays pour ce qui est de mettre en valeur cette source d'électricité.

> À l'heure actuelle, le Canada accuse encore un retard important par rapport aux chefs de file mondiaux en matière d'énergie éolienne. Nous avons 444 mégawatts de capacité installée. Le chef de file mondial est l'Allemagne, avec 16 500 mégawatts. Nous avons connu une année record au Canada l'année dernière. Nous avons ajouté 122 mégawatts de capacité installée. Nous ferons encore mieux cette année car nous comptons atteindre un minimum de 300 mégawatts de capacité installée. Nous serons toutefois encore très en retard sur les autres pays. Je prendrai une nouvelle fois l'Allemagne comme exemple. En Allemagne, l'année dernière, la capacité installée a été de 34 mégawatts par semaine, en ce qui concerne les nouvelles installations éoliennes[29].

La demande d'énergie éolienne augmente au Canada. Les gouvernements provinciaux ont maintenant entrepris soit d'établir des normes pour un portefeuille d'énergie renouvelable, soit de préparer des demandes de propositions pour la mise en place de plus de 5 000 mégawatts d'énergie éolienne d'ici à 2012. L'objectif de l'Association canadienne de l'énergie éolienne est de porter à 10 000 MW la capacité installée en 2010, ce qui représentera 5 p. 100 de la production d'électricité au Canada. Comme la capacité actuelle des installations en cours de construction ou commandées par contrat d'achat est de 2 000 MW, cet objectif n'est pas réaliste.

Le dossier de l'énergie éolienne devient par ailleurs de plus en plus épineux. Les populations locales s'opposent de plus en plus à l'aménagement de parcs d'éoliennes dans leur région et c'est la première fois que des parcs d'éoliennes font l'objet d'évaluations environnementales.

En outre, dans d'autres pays beaucoup plus expérimentés, tels l'Allemagne et le Royaume-Uni, les analyses révèlent que le coût réel de l'énergie éolienne est actuellement très élevé. Selon un rapport allemand[30], il en coûte entre 41 et 77 € (65,6 et 123 $CAN[31]) pour réduire les émissions de CO_2 d'une tonne. Le National

---

28 M. Tom Hedlund, Agence suédoise de protection de l'environnement, mémoire présenté au Comité.

29 M. Robert Hornung (président, Association canadienne de l'énergie éolienne), *Témoignages*, 22 mars 2005, réunion 25.

30 Luke Harding et al., "Report doubts future of wind power," *Society Guardian*, 26 février 2005, http://society.guardian.co.uk/environment/story/0,14124,1425868,00.html, visité le 19 mai 2005

31 Basé sur un taux de change de 1,599, OANDA.com, site sur les devises, 19 mai 2005, http://www.oanda.com/convert/classic.

Audit Office du Royaume-Uni en est aussi venu à la conclusion que son *Renewables Obligation* était en général l'outil le plus coûteux pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, à quelque 70 £ à 140 £ (162 $ à 324 $CAN[32]) par tonne de CO_2, ce qui ne comprend pas toutefois les avantages d'une réduction des coûts externes[33]. Le prix élevé de l'électricité tient au coût élevé de production d'électricité à partir de sources renouvelables, secteur qui, au Royaume-Uni, est dominé par l'énergie éolienne.

Le solaire

L'énergie solaire comprend la chaleur et l'électricité d'origine solaire. L'électricité solaire produite, p. ex. à partir de piles photovoltaïques, coûte encore très cher. La chaleur d'origine solaire est toutefois une source très prometteuse pour aider le Canada à atteindre ses objectifs de réduction des GES.

En 2003, le Canada avait une capacité installée de production de chaleur solaire de 280 MW, comparable à sa capacité installée d'énergie éolienne. Selon l'Association des industries solaires du Canada, la capacité potentielle mondiale du solaire est de 70 GW (1 GW = 1000 MW), soit 3,5 fois plus que celle de l'éolien.

La chaleur solaire peut servir à chauffer l'eau et à chauffer, activement ou passivement, les locaux. Dans tous les cas, selon l'Association des industries solaires du Canada, le coût moyen de production d'un kWh de chaleur solaire est de 5 ¢ ou moins, soit une des solutions les meilleur marché.

Le chauffage solaire est aussi intéressant parce qu'il permet de réserver des énergies plus courantes, tels l'électricité et le gaz naturel, à d'autres fins.

L'énergie géothermique

Au Canada, et surtout en Colombie-Britannique, les sources géothermiques à température moyenne à élevée abondent et peuvent contribuer grandement à notre sécurité énergétique et à des fins récréatives. L'énergie géothermique peut contribuer au marché de l'énergie : elle peut servir à produire de l'électricité ou être utilisée directement comme source de chaleur. Diverses sources à faible température sont disponibles partout au pays, mais leur intérêt économique dépend de l'ampleur du projet (p. ex. des besoins des locaux en chauffage et climatisation). De même, la mise en valeur de sources géothermiques à faible température peut

---

[32] Basé sur un taux de change de 2,32. OANDA.com, site sur les devises, 19 mai 2005, http://www.oanda.com/convert/classic.

[33] National Audit Office, *Department of Trade and Industry, Renewable Energy*, février 2005, http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/04-05/0405210.pdf, 19 mai 2005.

être limitée par des facteurs comme la profondeur du gel saisonnier et la disponibilité d'eau souterraine provenant des nappes aquifères[34].

La sécurité énergétique au Canada

Au Canada, les sources d'énergie abondent. Les réserves de charbon devraient durer 234 ans au taux actuel de consommation (60 Mt/an)[35]. Les réserves d'hydroélectricité non exploitées représentent techniquement le double de la capacité actuelle. Les réserves d'uranium de la Saskatchewan renferment un équivalent énergétique de 19 milliards de barils de pétrole ou de 4 milliards de tonnes de charbon[36]. Les sables bitumineux renferment 174 milliards de barils de pétrole, récupérables au moyen de la technologie actuelle[37]. L'énergie éolienne permettrait de produire jusqu'à 50 000 MW d'électricité. La Coalition pour l'air pur et l'énergie renouvelable « a conclu que le potentiel des diverses sources d'énergie renouvelable est suffisant pour produire l'équivalent de la capacité thermique et nucléaire installée au Canada, de la capacité électrique actuelle[38] ».

La sécurité énergétique, du moins du point de vue de l'offre globale, ne devrait poser aucun problème au Canada. Mais c'est plus qu'une simple question d'offre. Bien des facteurs influent sur la possibilité et la façon d'exploiter une source. Le nucléaire pose nombre de problèmes qui font hésiter la population à accepter une augmentation de la capacité installée. Le changement climatique lui-même peut modifier l'approvisionnement en eau pour la production d'hydroélectricité et en vent pour la production d'énergie éolienne. Les combustibles fossiles abondent, mais leur exploitation sera de plus en plus difficile dans un monde limité en carbone.

Pour garantir sa sécurité énergétique, le Canada doit explorer toutes ses possibilités énergétiques.

Malgré l'abondance d'énergie au Canada, toutes les administrations sont confrontées aux questions énergétiques. Parmi les plus importantes, outre celles de la sécurité et des prix, il y a les questions environnementales liées à la consommation d'énergie. Qu'il s'agisse de fuites de pétrole en mer, de gaz acides, d'émissions liées au smog ou de la protection des paysages, toutes les sources d'énergie ont une incidence sur l'environnement. De plus, le problème de l'accès au réseau électrique a été soulevé comme étant un problème important.

---

[34] *What is Geothermal Energy and How Can It Be Used?*, Canadian Geothermal Energy Association, http://www.geothermal.ca/whatis.html#canresources, consulté le 14 juin 2005.

[35] M. Allan Wright (directeur général, Association canadienne du charbon), *Témoignages*, 8 mars 2005, réunion 24.

[36] Association nucléaire canadienne, *Nuclear Energy, Clean Electricity is Important to All of Us*, 2004 http://www.cna.ca/english/Nuclear_Facts/Clean_Electricity_August_8x11.pdf.

[37] Gouvernement de l'Alberta, *Alberta's Oil Sands*, 2003, http://www.energy.gov.ab.ca/docs/oilsands/pdfs/osgenbrf.pdf.

[38] M. John Keating (PDG, Canadian Hydro Developers, Inc.), *Témoignages*, 22 mars 2005, réunion 25.

La question, c'est de savoir quel genre de portefeuille énergétique permettrait le mieux d'atteindre les nombreux objectifs réclamés par la société. En particulier, quel genre d'approvisionnement en énergie suffirait à combler les besoins énergétiques du pays tout en permettant de réduire au minimum les répercussions sur l'environnement et de réduire l'apport en carbone dans l'économie.

La question de l'approvisionnement énergétique relève presque exclusivement de la compétence des provinces, mais le Comité s'est fait dire par bien des témoins que le Canada a besoin d'une stratégie énergétique globale, y compris une stratégie de l'énergie renouvelable.

> Par conséquent, il est essentiel de mettre en place une stratégie nationale sur l'énergie renouvelable plutôt que d'adopter des mesures faites de bric et de broc, comme nous l'avons fait jusqu'à présent et que cette stratégie mobilise tout le pays au lieu de laisser à chaque province le choix d'y participer ou non[39].

> Vous voyez deux points fondamentaux sur lesquels nos membres sont d'accord. Premièrement, il nous faut un cadre énergétique général qui permette d'élaborer une stratégie réaliste en matière d'émissions de gaz à effet de serre. Ce cadre doit refléter nos réalités énergétiques. Nous devons également faire appel à toutes les options disponibles. Nous ne pouvons pas nous permettre de laisser de côté quelque option que ce soit[40].

> Par conséquent, il est essentiel de mettre en place un programme global et une coopération accrue s'impose. Je suis certain que c'est également vrai pour d'autres secteurs de l'énergie renouvelable mais en ce qui concerne celui de l'énergie éolienne, il faut mener les mêmes combats, province par province. Chaque province commence avec une feuille de papier vierge et tente de réinventer la roue. Nous pensons que le gouvernement fédéral pourrait jouer un rôle très utile en facilitant le dialogue et les discussions entre les divers gouvernements pour aider à vaincre cet obstacle[41].

> Le Canada doit se doter d'une stratégie nationale à long terme permettant de lutter contre les changements climatiques. Une telle stratégie doit comporter des mesures efficaces de conservation de l'énergie, bien sûr, et des programmes d'efficacité énergétique. Elle doit aussi tenir compte des aspects sociaux, économiques et environnementaux de la question, examiner les besoins énergétiques en regard des potentiels national et régionaux et se fonder sur les synergies potentielles entre les différentes sources d'énergie renouvelable[42].

---

39 *Ibid.*

40 M. Michael Cleland (PDG de l'Association canadienne du gaz; président, Groupe pour un dialogue sur l'énergie), *Témoignages*, 15 février 2005, réunion 19.

41 M. Robert Hornung (président, Association canadienne de l'énergie éolienne), *Témoignages*, 22 mars 2005, réunion 25.

42 M. Pierre Fortin (directeur général, Association canadienne de l'hydroélectricité), *Témoignages*, 23 mars 2005, réunion 26.

Le Comité sait que le gouvernement a demandé à la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie « de lui fournir des avis et des recommandations pour l'élaboration d'une stratégie à long terme pour le Canada sur l'énergie et le changement climatique », y compris des avis sur la façon de faire avancer les dossiers de la CdP11.

La Table ronde a pour mandat de fournir les avis suivants en matière d'énergie avant le printemps 2006 :

- Une stratégie d'intégration du changement climatique dans les objectifs du Canada en matière de politique étrangère, d'aide extérieure et de commerce international.

- La stratégie devra proposer de promouvoir l'exportation de technologies environnementales canadiennes axée sur l'échange de crédits d'émission prévu au Protocole de Kyoto.

- Un ensemble de recommandations sur la façon d'harmoniser les marchés du carbone du Canada et les marchés internationaux existants ou nouveaux, pour assurer l'accès du Canada à ces marchés.

- Une stratégie à long terme en matière d'énergie et de changement climatique.

Le Comité attend les avis de la Table ronde, mais il craint que, avec un budget de 4,6 millions de dollars, celle-ci ne soit pas en mesure de fournir de bons avis sur des questions aussi diverses, mais combien essentielles pour l'avenir du Canada.

À titre de comparaison, le gouvernement a accordé dans le Budget 2005 un montant de 200 millions de dollars pour élaborer une stratégie scientifique et technologique relative à l'énergie durable. Cette stratégie a trait à l'innovation et non aux perspectives énergétiques à long terme.

Le Comité est aussi préoccupé par le fait que les intérêts provinciaux ne sont pas explicitement mentionnés. La question de l'énergie relève presque exclusivement de la compétence des provinces et aucune stratégie ne saurait leur être imposée. La stratégie devrait être considérée comme une vision reconnaissant au fédéral aurait un rôle explicite de facilitation de décisions interprovinciales. Une meilleure coordination de la politique énergétique serait sans aucun doute profitable pour le Canada, et le gouvernement fédéral devrait y contribuer.

RECOMMANDATION 7 :

Que le gouvernement du Canada reconnaisse dans sa stratégie énergétique à long terme, telle que la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie l'élabore actuellement, que son rôle en matière d'énergie est de faciliter une meilleure coordination des politiques énergétiques au pays, en partenariat avec les provinces et les territoires. Le Comité recommande que le gouvernement fédéral produise un livre « vert » sur l'énergie.

Outre l'importance de son rôle de facilitateur, le gouvernement fédéral peut mettre en œuvre diverses politiques pour aider le Canada à s'intégrer dans un monde limité en carbone.

L'écologisation de la fiscalité

L'approvisionnement énergétique est primordial pour la qualité de vie des Canadiens, ce qu'a reconnu le gouvernement canadien en apportant son soutien à de nombreuses sources d'énergie dans les premières étapes de leur mise en valeur. Qu'il s'agisse de la mise en valeur des sables bitumineux ou des hydrocarbures en mer, ou encore de l'énergie nucléaire, le gouvernement a soutenu pendant des décennies les efforts d'expansion et de diversification des approvisionnements énergétiques au Canada. Pour aider le Canada à s'orienter vers une économie limitée en carbone, le Canada doit maintenant se retirer des secteurs énergétiques établis et soutenir les sources d'énergie à faible intensité carbone.

Un facteur important peut faciliter cette transition : l'écologisation de la fiscalité (EF). L'EF, c'est l'utilisation de la fiscalité (exemptions, crédits, remboursements), de permis d'émission échangeables, de dépenses directes et de programme, pour « écologiser » les mécanismes d'achat, de vente et d'investissement des gens dans l'économie. Exemple : la décision du gouvernement fédéral d'exempter de la taxe d'accise fédérale les carburants de remplacement tel l'éthanol produit à partir de sources renouvelables.

L'ER peut aussi passer par une réforme fiscale écologique — adapter l'impôt en fonction des effets sur l'environnement ou ajouter un nouvel impôt pour inciter les gens à réduire leurs effets sur l'environnement. Les nouvelles recettes fiscales pourraient servir à financer, par exemple des réductions de l'impôt existant, sans modifier les recettes globales, c.-à-d. une réforme fiscale neutre[43].

---

[43] Commissaire à l'environnement et au développement durable, Rapport 2004, chapitre 3.

La fiscalité actuelle de l'énergie

En 2000, la commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD) a déposé un rapport sur cette question et en est venue aux conclusions suivantes :

> **3.83** Nous avons constaté que, dans le passé, les gouvernements sont intervenus sur les marchés du secteur de l'énergie par l'intermédiaire de dépenses directes, de la réglementation et d'incitatifs fiscaux. Parfois, ils voulaient encourager les investissements dans certaines formes d'énergie et parfois faciliter l'atteinte d'objectifs stratégiques particuliers. La plupart des dépenses fédérales et des incitatifs fiscaux se rapportent aux ressources non renouvelables, qui constituent la source prédominante d'énergie au Canada.
>
> **3.84** Dans l'ensemble, nous avons constaté que, à quelques exceptions près, l'aide accordée actuellement par le gouvernement fédéral aux investissements dans le secteur de l'énergie, y compris par le truchement du régime fiscal, ne favorisait pas particulièrement le secteur des ressources non renouvelables par rapport au secteur des ressources renouvelables. Font exception : les investissements dans les sables pétrolifères et les mines de charbon, qui bénéficient d'un important allégement fiscal; les investissements dans la technologie nucléaire, qui reçoivent une aide directe substantielle; les investissements dans les carburants de remplacement, qui bénéficient d'un traitement plus favorable quant à la taxe d'accise; les entreprises du secteur de l'énergie qui appartiennent aux provinces et qui ne paient pas d'impôt fédéral sur le revenu. Nous avons aussi constaté que le régime fiscal n'accordait pas de traitement préférentiel à certains investissements qui ont pour objet d'améliorer l'efficacité énergétique.

Il est bien possible que cette situation ait changé depuis cinq ans, en particulier depuis le Budget 2005. Il faudrait poursuivre une telle analyse en continu.

Pour réduire les émissions, il ne suffit pas de soutenir les sources faibles en carbone. Il faut aussi s'assurer de diminuer l'aide fiscale aux autres secteurs qui émettent beaucoup de GES. Ainsi, au moins une analyse a révélé que le gouvernement avait dépensé dans le secteur du pétrole et du gaz naturel plus de 8 milliards de dollars canadiens entre 1996 et 2002[44].

Dans le Budget 2005, le gouvernement a annoncé un montant de 920 millions de dollars en 15 ans (200 millions les cinq premières années) pour l'Encouragement à la production d'énergie éolienne et un montant de 886 millions de dollars en 15 ans (97 millions les cinq premières années) pour l'Encouragement à la production d'énergie renouvelable.

---

[44] L'Institut Pembina, *Government Spending on Canada's Oil and Gas Industry*, 31 janvier 2005, http://www.pembina.org/pdf/publications/GovtSpendingOnOilAndGasFullReport.pdf, consulté le 19 mai 2005.

Que les chiffres de Pembina soient exacts ou non, le Comité craint fort que le ministère des Finances ne fait apparemment pas un suivi régulier de ces dépenses et ne semble pas en mesure de confirmer ou d'infirmer les chiffres. Pour prendre des décisions éclairées quant au niveau d'aide qu'il entend accorder aux différents secteurs de l'économie qui pourraient avoir des incidences très différentes sur un grand objectif déclaré du gouvernement, telle la réduction des émissions de GES, le gouvernement doit recueillir et analyser les données pertinentes.

RECOMMANDATION 8 :

Que le ministère des Finances analyse les dépenses fédérales directes et indirectes dans le secteur énergétique et en fasse rapport au Parlement une fois l'an.

Une aide au secteur du pétrole et du gaz naturel pourrait s'avérer nécessaire parce que la prospection pétrolière et gazière est un secteur qui peut être à risque, surtout lorsque le prix du pétrole est bas. Le prix actuel du pétrole est de quelque 60 $US le baril. Le risque est donc nettement moins élevé, mais cela pourrait vite changer à cause de la volatilité du marché. Par ailleurs, le secteur du pétrole et du gaz naturel verse des sommes importantes aux gouvernements en impôts et redevances. On ne sait pas dans quelle mesure ces revenus sont liés à l'investissement de sommes dépensées par les gouvernements, mais ce n'est certes pas un lien direct de dépendance.

Il est peu pertinent de savoir si les chiffres de Pembina sont exacts. Il est clair que le régime fiscal entraîne des dépenses très élevées à cause de la taille de l'industrie du pétrole et du gaz naturel. Il se peut que le régime fiscal soit équitable (sauf quelques exceptions importantes comme le souligne la CEDD), mais, en chiffres absolus, il s'est dépensé beaucoup plus dans le secteur du pétrole et du gaz naturel que dans le secteur des nouvelles technologies, qui a bien davantage besoin d'aide. Le régime fiscal peut donc être orienté vers les nouvelles technologies sans que cela entraîne des changements importants dans les dépenses ou les revenus. Comme le Comité a pu le constater,

> Pour ce qui est de faire pencher la balance ou d'égaliser les règles du jeu, il est impératif que le gouvernement décide ce qu'il veut et lorsqu'il aura décidé ce qu'il veut, il devra mettre en place une politique pour atteindre ses objectifs. Par conséquent, si vous voulez mettre en œuvre le Plan de Kyoto et assurer la durabilité, il sera essentiel de faire pencher la balance, sinon, il faudra mettre en doute la sincérité de l'objectif. Par conséquent, je vous recommande vivement de faire pencher la balance, sinon vous n'obtiendrez pas la durabilité qui est votre objectif et vous n'atteindrez pas l'objectif de Kyoto[45].

---

[45] M. Jeff Passmore (vice-président exécutif, Corporation Iogen), *Témoignages*, 22 mars 2005, réunion 25.

Malheureusement, le ministère des Finances ne sait pas comment écologiser la fiscalité pour fixer l'ensemble des règles du jeu de manière à servir les grands objectifs environnementaux du gouvernement. Le Ministère analyse des mesures isolées au fur et à mesure que les ministères élaborent une politique. Cela doit changer.

Cette conclusion est partagée par la commissaire à l'environnement et au développement durable, qui a écrit dans son rapport annuel de 2004 :

> Finances Canada doit s'efforcer davantage de respecter ses engagements fiscaux, notamment son but premier qui consiste à déterminer exactement sous quels aspects le régime fiscal pourrait entraver la réalisation du développement durable. L'examen systématique, fondé sur le risque, d'occasions déterminantes d'utiliser le régime fiscal pour mieux intégrer l'économie et l'environnement constitue une étape importante en vue d'utiliser le régime fiscal comme un outil de développement durable.

Appel en faveur de l'écologisation de la fiscalité

Divers groupes ont fait des recommandations sur la façon d'écologiser la fiscalité.

La Table ronde nationale sur l'économie et l'environnement a donné un avis précis sur l'EF et elle le considère maintenant si fondamental qu'elle l'inclut dans toutes les analyses qu'elle effectue.

Le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente (CCERI) a fait la recommandation suivante dans le rapport qu'il a publié l'automne dernier :

> Recommandation 25 : Le gouvernement devrait envisager d'accroître l'utilisation judicieuse d'instruments économiques au Canada. Il pourrait à cette fin prendre notamment les mesures suivantes :
>
> - examiner les possibilités qu'offre l'EF au Canada et les défis qu'elle présente, et établir si elle pourrait être mise en œuvre pour appuyer des objectifs de la politique environnementale et, le cas échéant, comment procéder.

De plus, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) a publié l'automne dernier un rapport intitulé *Examen par l'OCDE des performances environnementales du Canada*. Elle y recommande, en particulier, que le Canada devrait :

- Continuer de supprimer *les subventions préjudiciables à l'environnement* aux niveaux fédéral et provincial, y compris les subventions sous la forme d'incitatifs fiscaux dans les secteurs économiques des ressources naturelles;

- Réexaminer les *taxes liées à l'environnement* existantes (par exemple, les taxes sur le transport et les produits énergétiques) de façon à ce qu'elles servent davantage à des fins environnementales, aux niveaux fédéral et provincial, dans un cadre fiscal neutre.

Les exemples d'EF dans un cadre neutre abondent. Au Royaume-Uni, l'impôt sur le changement climatique est une taxe sur la consommation d'énergie dans l'industrie, le commerce et le secteur public, assortie de réductions des cotisations des employeurs à l'assurance-emploi et d'une aide additionnelle aux programmes d'efficacité énergétique et aux sources d'énergie renouvelable. Elle n'augmente ni le fardeau fiscal global de l'industrie ni les recettes du gouvernement. La réforme vise à promouvoir l'efficacité énergétique, à stimuler l'emploi et à favoriser l'investissement dans les nouvelles technologies[46]. Cet impôt s'inscrit dans une réforme écologique de la fiscalité, qui s'inscrit à son tour dans l'EF.

Le Comité ajoute maintenant sa voix aux appels de plus en plus pressants pour réclamer au gouvernement qu'il effectue une analyse approfondie sur l'EF. Entre-temps, il faudrait s'efforcer d'inciter les intervenants à déterminer quels éléments du régime actuel d'aide fiscale il conviendrait d'éliminer dans les secteurs qui sont de grands émetteurs de GES.

RECOMMANDATION 9 :

Que l'écologisation de la fiscalité soit orientée vers le secteur de l'énergie pour mieux soutenir toutes les sources d'énergie renouvelables à faible impact et réduire les émissions de GES.

RECOMMANDATION 10 :

Que le gouvernement annonce clairement qu'il diminuera toute aide fiscale inutile aux entreprises bien établies qui produisent beaucoup d'émissions de GES et incite celles-ci à déterminer quelles dépenses il conviendrait d'éliminer.

---

[46] The United Kingdom Department for Environment, Food and Rural Affairs, Climate « Change Agreements, The Climate Change Levy », http://www.defra.gov.uk/environment/ccl/intro.htm, consulté le 15 juin 2005.

Les biocombustibles et les puits de carbone

Le Canada a une occasion en or de tirer avantage de sa géographie et d'utiliser des biocombustibles comme sources importantes d'énergie. L'industrie des pâtes et papiers en particulier tire déjà une bonne part de son énergie de ce genre de combustibles.

À cause de la faible population du Canada par rapport à la quantité de carbone absorbée et libérée par ses systèmes naturels, il pourrait être utile d'apprendre à exploiter ces flux de carbone à notre avantage pour réduire nos émissions totales de GES. Cela pourrait se faire en stockant de plus grandes quantités de carbone dans les systèmes naturels (puits) ou en extrayant une partie de ce carbone pour l'utiliser comme combustible, comme cela se fait en Suède.

Pour atteindre cet objectif et le faire accepter sur la scène internationale, notamment en ce qui a trait aux puits, il est essentiel de comprendre le fonctionnement du cycle du carbone au Canada. À cause de la situation particulière du Canada à cet égard, il est primordial que les assises scientifiques sur lesquelles repose notre utilisation de cet avantage naturel soient solides comme le roc.

> La crédibilité des données scientifiques est absolument essentielle dans le contexte de nos efforts — la crédibilité des données scientifiques que le gouvernement pourra diffuser à l'échelle internationale, leur crédibilité dans le contexte de la mise en place de techniques de vérification pour le Canada, dans le contexte de nos négociations internationales avec des pays comme l'Union européenne, qui affiche un certain scepticisme à l'égard de certaines des méthodes de séquestration du carbone par le biais de nos systèmes naturels[47].

À cause de phénomènes naturels comme les infestations par le dendroctone du pin et les feux de forêt, le Canada ne peut plus compter autant que par le passé sur les puits de carbone pour atteindre ses objectifs de Kyoto[48]. Cela ne devrait toutefois pas empêcher le Canada de mettre à contribution ses puits de carbone dans les secteurs agricoles et forestier pour atteindre sa cible de Kyoto. Il doit néanmoins baser son utilisation des puits sur une assise scientifique solide.

RECOMMANDATION 11 :

Que le gouvernement augmente son aide à la science qui étudie le cycle du carbone au Canada.

---

47 M. Bob Page (président, conseil d'administration (vice-président, Développement durable, TransAlta Corporation), Fondation BIOCAP Canada), *Témoignages*, 24 mars 2005, réunion 27.

48 Le gouvernement du Canada, Projet vert — Aller de l'avant pour contrer les changements climatiques : Un plan pour honorer notre engagement de Kyoto, 2005.

La séquestration du carbone

Les seules perspectives à long terme pour le Canada ont été avancées par l'Office national de l'énergie. L'Office prédit que dans 25 ans les combustibles fossiles constitueront toujours l'essentiel de l'approvisionnement énergétique au Canada. Le Comité est d'avis que le travail de l'ONE est à la fois relativement prudent et dépassé. Il faudrait interpréter les scénarios de l'ONE avec discernement, si ce n'est que par crainte qu'ils se réalisent d'eux-mêmes. Il faudrait en fait axer en priorité les efforts de réduction des émissions de GES sur l'abandon de ces scénarios en faveur de l'adoption de sources faibles en carbone.

Étant donné qu'il faudra sans doute compter un temps assez long pour éliminer les combustibles fossiles du portefeuille énergétique, il est essentiel de gérer le carbone contenu dans les combustibles fossiles, ce qui comporte deux aspects. Il faut mettre au point des méthodes pour piéger le carbone (captage) et en assurer le stockage à long terme pour qu'il ne puisse retourner dans l'atmosphère (séquestration).

Bien des efforts ont été entrepris pour capter et séquestrer le carbone. En fait, le Canada s'est engagé dans l'une des expériences les plus réussies jusqu'à maintenant en matière de séquestration : le projet Weyburn dans le sud-ouest de la Saskatchewan.

> La première phase du projet de surveillance et de stockage à Weyburn s'est terminée par la publication d'un rapport sommaire en septembre 2004.
>
> Le projet a donné des résultats très prometteurs. Une série de technologies perfectionnées en matière de surveillance et de vérification ont été mises au point et appliquées.
>
> Le Canada est un chef de file dans les domaines de la surveillance et de la vérification. Le projet a favorisé le développement de l'expertise canadienne.
>
> Les technologies peuvent s'appliquer à d'autres sites, ailleurs dans le monde.
>
> L'intégration de tous les éléments du projet au sein de chacune des disciplines techniques et entre elles, ainsi que la collaboration d'EnCana au plus haut niveau ont été essentielles à la réussite du projet[49].

S'il peut être établi que la séquestration du carbone est un moyen éprouvé scientifiquement et viable économiquement pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, ce pourrait être un outil utile à moyen terme, étant donné que l'objectif ultime est d'en arriver à une société limitée en carbone. Plusieurs questions doivent toutefois être résolues au préalable.

---

[49] M. Graham Campbell (directeur général, Bureau de recherche et de développement énergétique, ministère des Ressources naturelles), *Témoignages*, 21 avril 2005, réunion 35.

> Reste à traiter des sujets de recherche comme : la diminution du coût de captage du CO_2; la démonstration de la sécurité à long terme du stockage de CO_2 dans les formations géologiques; les facteurs de réglementation qui doivent être envisagés en vue de régir l'exploitation, la fermeture et la surveillance à long terme des sites de stockage géologiques; la détermination des capacités et des exigences relatives à la surveillance requise afin de gérer la responsabilité à long terme pour l'industrie et le secteur public; et enfin l'assurance que le public comprend en quoi consiste cette technologie et quelles sont ses implications dans le cadre de la démarche visant à obtenir l'acceptation de la population[50].

Comme la séquestration du carbone est actuellement utilisée dans divers contextes dans le monde, y compris au Canada, le Comité est d'avis que la séquestration du carbone dans un monde où les combustibles fossiles continuent d'occuper une place importante dans le portefeuille énergétique pourrait être un moyen très prometteur pour réduire les émissions de GES.

RECOMMANDATION 12 :

Que le gouvernement, en partenariat avec ses partenaires provinciaux et territoriaux et les intervenants, effectue la recherche nécessaire pour évaluer et exploiter la capacité de séquestration du carbone comme moyen efficace de réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Options stratégiques : obligatoires et volontaires

Jusqu'à présent, le gouvernement a compté sur la bonne volonté pour réduire les émissions de GES. Le résultat des politiques à ce jour est plutôt difficile à mesurer (voir la section sur l'évaluation de la performance), mais il est évident que les émissions de GES ont continué de croître. Les méthodes volontaires ne suffisent pas. Voici ce qu'en pense M. Jaccard :

> Que se passe-t-il si vous subventionnez certaines mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre? Puisque ces investissements allaient avoir lieu de toute façon, devinez ce qui se passe? Les gens qui auraient fait ces investissements sont, pour la plupart, ceux qui reçoivent les subventions. Nulle part dans le monde arrivons-nous à gérer un programme où on peut séparer les gens qui auraient investi dans des mesures d'efficacité énergétique de ceux qui ne l'auraient pas fait.
>
> Dans une économie de marché innovatrice en pleine croissance, il faut imposer des restrictions et des amendes en ce qui a trait aux émissions de gaz à effet de serre si on veut voir une baisse. C'est aussi simple que ça[51].

---

[50] *Ibid.*

[51] *Ibid.*

Les options stratégiques varient grandement, allant d'une réglementation rigoureuse (de type commandement et contrôle) à une autoréglementation entièrement volontaire. Jusqu'à maintenant, le gouvernement a trop mis l'accent sur l'approche volontaire. Les approches volontaires présentent des avantages : cela incite notamment les entreprises à s'intéresser aux processus d'apprentissage (tel le programme pilote d'apprentissage concernant la réduction et la réduction des émissions).

Les émissions continuent toutefois d'augmenter, et il est clair qu'il faut imposer plus de restrictions. Nombre de programmes apparemment volontaires ne connaissent un succès que parce qu'ils ont un fondement légal.

L'industrie de l'automobile est un bon exemple. Comme le Comité l'a entendu à maintes reprises, les constructeurs automobiles au Canada ont atteint plusieurs objectifs grâce à un protocole d'entente signé avec le gouvernement.

> Nous croyons que les protocoles d'entente représentent une étape positive dans le contexte de l'élaboration des règlements et un instrument auquel les gouvernements devraient s'intéresser davantage pour s'attaquer aux défis futurs et prévenir les écarts que nous connaissons aujourd'hui. Au fil des ans, nous avons réussi à atteindre les objectifs environnementaux et de sécurité des politiques publiques au moyen de plus de 10 accords volontaires[52].

Cela est juste, mais le marché de l'automobile en Amérique du Nord est tellement intégré que le succès remporté par les protocoles d'entente au Canada découle bien souvent de règlements pris aux États-Unis.

> [le] secteur était tenu de respecter ces 14 accords au titre de la loi CAFE aux États-Unis, l'EPA imposant des amendes de 5 000 $ par voiture aux sociétés qui ne satisfont pas ces cibles. C'est la raison pour laquelle nous avons aujourd'hui des véhicules deux fois plus efficaces qu'en 1970, grâce à une loi adoptée par les États-Unis à la fin des années 1970[53].

Si des mesures volontaires ne suffisent pas, et que l'observation et la théorie économique nous le confirment, quelle forme de stratégie faut-il établir? Selon les témoignages entendus, la solution serait de canaliser l'ingéniosité de l'industrie en imposant un plafond d'émissions, tout en laissant à cette dernière le choix des moyens, par un système d'échange de droits d'émissions.

---

52 M. Mark Nantais (président, Association canadienne des constructeurs de véhicules), *Témoignages*, 3 mai 2005, réunion 36.

53 M. John Bennett (directeur, Campagne concernant l'énergie et l'atmosphère, Club Sierra du Canada (Chapitre de la C.-B.)), 17 février 2005, réunion 20.

Plafond et échange de droits d'émissions

Des systèmes de plafond et d'échanges ont déjà donné de bons résultats, comme pour la réduction des pluies acides aux États-Unis. (Toutefois, la comparaison avec le dioxyde de soufre est un peu boiteuse puisque le soufre n'entre pas dans la production, alors que le CO_2 est le résultat inévitable de la combustion des combustibles fossiles.)

Dans un système de plafond et d'échanges, un organisme de réglementation établit un objectif général de réduction, le « plafond ». On attribue ensuite un permis à chaque émetteur (selon différentes méthodes d'attribution); la somme des permis équivaut au plafond. La méthode d'attribution des permis peut également servir à établir une meilleure équité dans le système, notamment en tenant compte des différences régionales[54].

Certains émetteurs pourront réduire leurs émissions à plus faible coût que d'autres. Ceux dont les réductions coûtent cher peuvent juger qu'il serait moins coûteux d'acheter des crédits auprès d'émetteurs dont les réductions coûtent moins cher. Le vendeur vend son permis plus cher que ce qu'il lui en coûte pour réduire ses émissions. Par conséquent, les deux entreprises réduisent le coût de la cible. Ainsi, le gouvernement établit une cible globale, mais ce sont les forces du marché qui déterminent la distribution des réductions parmi les émetteurs[55]. Les cibles globales d'émissions coûtent donc moins cher que si chaque émetteur était réglementé. L'organisme de réglementation et les entreprises visées font tous des économies puisque les entreprises, contrairement à l'organisme de réglementation, connaissent leurs coûts.

Le système de plafond et d'échanges fonctionne mieux dans un marché concurrentiel. Plus particulièrement, la compétitivité nécessite un grand nombre d'acteurs prêts à participer, et la participation est meilleure lorsque les règles d'échange sont claires, que les coûts de transaction sont faibles, que l'information sur le prix et autres aspects du système sont facilement accessibles et qu'aucun acheteur ou vendeur n'influence le marché d'une façon anticoncurrentielle[56].

Au départ, le plafond est relativement élevé et permet plus d'émissions. Le prix est faible et l'on obtient des résultats faciles à atteindre. Dans bien des cas, ces résultats peuvent découler de l'amélioration de l'efficacité, au-delà de la normale. Avec le temps, toutefois, le plafond est abaissé et l'on obtient des réductions plus difficiles à atteindre.

---

[54] Groupe de travail sur les permis échangeables, Le recours aux permis échangeables comme moyen d'atteindre les objectifs nationaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre, 2000.

[55] *Ibid.*

[56] *Ibid.*

> [TRADUCTION] S'il est communiqué clairement à l'industrie au départ, un prix initial faible par permis de plafond permet d'éviter le retrait prématuré des capitaux nationaux, mais l'anticipation de l'augmentation des prix des permis favorise le développement et la diffusion à long terme de technologies à faible émission de gaz à effet de serre avec le roulement naturel du capital national[57].

Il est peu probable qu'un tel système donnerait lieu à des réductions suffisantes au pays pour atteindre la cible de Kyoto à l'échéance. Toutefois, si le gouvernement compte vraiment réduire les émissions, il devrait créer un système de plafond et d'échanges, qui prévoit un filet économique aussi vaste que possible. Et il doit le faire prudemment :

> Ce que je tiens à vous dire, c'est que des économistes dans ce domaine tentent avec ardeur de trouver des façons de changer le comportement à long terme des consommateurs et des innovateurs sans anéantir à court terme l'économie. De toute évidence, on ne peut pas, dès demain, imposer une taxe élevée sur les émissions de gaz à effet de serre, ni mettre en place un système de plafonnement et d'échange très restrictif, ni réglementer de façon draconienne l'efficacité énergétique[58].

Le gouvernement a étudié les mécanismes de plafond et d'échanges pour les grands émetteurs finaux (GEF) depuis un certain temps, pendant que d'autres pays les mettaient en œuvre. Il faut prendre beaucoup de décisions concernant les nouvelles immobilisations dès maintenant ou dans un proche avenir; ces décisions doivent s'appuyer sur la certitude qu'un système de plafond progressif et d'échanges sera instauré. Comme le système d'échanges canadien ne sera pas très important, il faudrait instaurer des liens avec les autres systèmes, mais il est impossible de passer des accords internationaux sans d'abord savoir quelles seront nos règles nationales.

RECOMMANDATION 13 :

Le Comité recommande que le gouvernement mette en place le plus tôt possible un mécanisme de plafond et d'échanges couvrant autant de secteurs économiques que possible. Ce faisant, il devrait préciser que le plafond sera réduit avec le temps, par secteur.

---

[57] M. Mark Jaccard, et coll., « The Morning After. Optimal Greenhouse Gas Policies for Canada's Kyoto Obligations and Beyond. » Institut C.D. Howe, Commentaire, mars 2004

[58] M. Mark Jaccard (professeur, École de gestion de l'environnement et des ressources naturelles, Université Simon Fraser), *Témoignages*, 7 avril 2005, réunion 31

RECOMMANDATION 14 :

Le Comité recommande en outre, que durant cette action et après, le gouvernement mène à terme les négociations internationales garantissant la compatibilité des crédits.

Vers une meilleure efficacité

Dans les discussions sur la réduction des émissions de GES, il faudrait trouver des façons de réduire l'intensité énergétique de l'économie. Pour changer l'intensité énergétique, il faut procéder à des changements structurels dans l'économie et consommer plus efficacement l'énergie dans la structure actuelle.

Deux points importants ressortent lorsqu'il est question d'intensité énergétique et d'émissions de GES. D'une part, la baisse de l'intensité énergétique n'entraînera pas une réduction à long terme des GES présents dans l'atmosphère. Une diminution des taux d'émissions ralentira l'accumulation, mais ne l'empêchera pas, puisque le temps de séjour du CO_2 dans l'atmosphère est d'environ 100 ans.

D'autre part, la réduction de l'intensité (la hausse du rendement) peut ralentir les émissions et représente en fait, dans l'ensemble, le moyen le plus rentable d'y parvenir. Le Comité reconnaît que ce n'est pas possible pour toutes les industries. Certaines ont accru leur rendement au point où plus aucun gain rentable ne peut être obtenu facilement. Néanmoins, la réduction de l'intensité peut être un bon moyen de gagner du temps pendant que se produisent des changements à plus long terme dans l'intensité carbone de l'énergie primaire. Essentiellement, bon nombre de ces gains sont faciles.

Uniquement dans le secteur du pétrole et du gaz naturel, on estime qu'il reste 29 Mt par année de réduction rentable d'émissions, surtout grâce à la réduction des émissions fugitives[59]. Le coût de l'Engagement au rendement énergétique, au Royaume-Uni, était de moins (c.-à-d. qu'il créait un équilibre positif) de £16 par tonne de CO_2. Malgré cela, il se peut que le gain de rendement ne soit pas pour les entreprises une grande priorité dans leurs dépenses d'immobilisation. Grâce à de bonnes mesures incitatives, le gouvernement peut rendre l'investissement dans les gains de rendement davantage prioritaire.

Le Comité a entendu de nombreux témoins parler des efforts visant à réduire leur intensité d'émissions. (c'est-à-dire la quantité de GES émise par unité d'activité économique, obtenue en multipliant l'intensité énergétique de l'activité par l'intensité carbone de l'énergie utilisée.)

---

[59] Petroleum Technology Alliance of Canada. « A Compelling Business Case for Oil and Gas Facility Energy and Emission Auditing », 29 septembre 2003.

> J'aimerais aussi vous dire, comme je le mentionne dans mon mémoire, qu'il y a certains secteurs industriels qui sont très fiers de ce qu'ils ont accompli au cours des dernières années alors que certains d'entre eux se sont mis à la tâche bien avant l'adoption du Protocole de Kyoto. Prenez l'exemple du secteur de l'aluminium dont les émissions de GES sont restées stables alors que leur production augmentait de 73 p. 100. Le secteur des pâtes et papiers a réduit de moitié sa consommation de pétrole au cours des 15 dernières années. Dans le secteur pétrolier et gazier, le brûlage du gaz naturel a diminué de 62 p. 100 depuis 1996[60].

Le Comité est impressionné par les nombreux efforts des industries au Canada. Cela prouve que tout est possible. Ainsi, les producteurs d'engrais ont accru leur rendement au point où les émissions de CO_2 résultent presque exclusivement des processus chimiques.

Comme il a été mentionné dans la section sur l'équation de Kaya, toutefois, une grande partie de cette réduction de l'intensité des émissions a cours depuis les années 1980. L'incitation au rendement est toujours présente dans l'industrie, puisque l'énergie est un coût à réduire. Comme M. Mark Jaccard le dit :

> [...] des initiatives innovatrices qui améliorent ou réduisent la consommation énergétique par rapport à la valeur unitaire de production sont mises en œuvre constamment. On peut, en tout temps, dresser une liste de toutes ces innovations. On aurait pu le faire en 1920, en 1940 ou en 1980. Nous avons tout simplement décidé de le faire en 1990 [...][61].

En somme, une certaine hausse de rendement fait partie du scénario du statu quo. Pour gagner du temps, il faut aller au-delà. Jusqu'à maintenant, toute réduction de l'intensité des émissions a été annulée par l'augmentation encore plus forte de la production, qui entraîne une hausse constante des émissions de GES. Quoique bien réels, les efforts de l'industrie en vue d'améliorer le rendement doivent être accélérés.

Dans les subventions qu'il accorde pour les améliorations sur le plan de l'efficacité énergétique, le gouvernement doit donc faire très attention de ne pas accorder de subventions à ceux qui auraient tout de même apporter les améliorations. La création de l'Office de l'efficacité énergétique est un pas dans la bonne direction, et les programmes comme l'Encouragement éconergétique Énerguide pour les maisons sont une réussite évidente, bien que leur véritable valeur ne puisse être mesurée que par rapport au scénario du statu quo.

Les systèmes de plafond et d'échange et la réforme fiscale écologique peuvent tous deux servir à accroître l'efficacité. Les systèmes de plafond et

---

[60] M[me] Nancy Hughes Anthony (présidente-directrice générale, Chambre de commerce du Canada), *Témoignages*, 15 février 2005, réunion 19.

[61] M. Mark Jaccard (professeur, École de gestion de l'environnement et des ressources naturelles, Université Simon Fraser), *Témoignages*, 7 avril 2005, réunion 31.

d'échange, par exemple, incitent les entreprises à faire de l'investissement dans l'efficacité une priorité.

En 2000, le commissaire a souligné dans son rapport que, même si le gouvernement avait consacré quelque 64 millions de dollars par année à l'efficacité énergétique dans les années précédant le rapport, le régime fiscal n'accorde aucun traitement préférentiel à certains investissements dans l'efficacité énergétique.

Des systèmes de plafond et d'échange et une réforme fiscale écologique à effet neutre ne suffiront pas à l'atteinte de la cible de Kyoto, mais ce sont les deux meilleurs moyens d'y arriver. Pour honorer ses engagements, le Canada n'aurait donc théoriquement pas le choix d'acheter des crédits à l'étranger.

Activités internationales

L'achat de crédits à l'étranger est devenu un sujet controversé malgré le fait que :

> [...] quand le Canada a souscrit à sa cible dans le cadre du Protocole de Kyoto, soit une réduction de 6 p. 100 par rapport aux niveaux de 1990, il l'a fait uniquement à condition de pouvoir acquérir des crédits de réduction grâce à des investissements à faible coût sur les marchés étrangers. J'ai toujours trouvé assez ironique que le système, que Jack va vous décrire dans une minute, conçu pour répondre aux exigences du Canada et des États-Unis, fasse en fait le bonheur de l'Europe, qui se hâte à présent de mettre en œuvre un système d'échange d'émissions. Lors des négociations sur le Protocole de Kyoto, les plus ardents partisans des mécanismes de Kyoto étaient des industries et des provinces axées sur l'énergie, et leur principal opposant, l'UE. Il est intéressant de constater comme la situation a été renversée[62].

Toutefois, l'achat de crédits internationaux doit se faire avec beaucoup de soins. Il faut surtout mettre en place des mécanismes pour s'assurer que les réductions d'émissions sont transparentes et vérifiables.

L'achat de crédits par le Mécanisme de développement propre ou l'Application conjointe du Protocole de Kyoto serait le meilleur moyen de garantir que les crédits serviront bel et bien à la réduction des émissions. L'achat de crédits sur le marché international commence certes à soulever un tollé, sous prétexte que l'argent pourrait plutôt être dépensé ici même, mais il comporte son lot d'avantages pour le Canada :

> [...] les mécanismes de Kyoto, s'ils sont bien conçus et mis en œuvre, peuvent procurer au Canada quatre avantages : premièrement, ils réduiront

---

[62] M. David Runnalls (président, Institut international du développement durable), *Témoignages*, 17 février 2005, réunion 20.

> sensiblement ce qu'il en coûtera au Canada pour atteindre l'objectif souscrit à Kyoto; deuxièmement, ils signaleront que le Canada entend vraiment être un acteur important sur le marché mondial croissant du carbone; troisièmement, ils fourniront aux technologies canadiennes propres des possibilités de financement; et, quatrièmement, ils fourniront au Canada une occasion de faire preuve de leadership au plan international[63].

Malheureusement, le Canada, auparavant un acheteur de crédits relativement important, a moins souvent recours à cette solution, en grande partie à cause du climat d'incertitude entourant les exigences relatives à la réduction des émissions de GES.

> [...] si vous examinez le diagramme circulaire qui remonte à cinq ou six ans, en ce qui concerne la part du marché de la participation canadienne au marché international, vous constaterez que le Canada représente un secteur très important de ce très important diagramme circulaire. Ce secteur a énormément rétréci depuis. Je crois qu'il s'agit d'une attitude tout à fait logique de la part des entreprises canadiennes, parce que si vous vous présentez devant un comité de haute direction et que vous demandez un gros montant d'argent pour acheter des crédits, on vous demandera ce dont vous avez besoin pour vous conformer au protocole et le montant dont vous avez besoin à ce stade-ci, la plupart des membres de l'industrie ignorent la réponse. On leur dira de revenir une fois qu'ils la connaîtront. Oui, nous avons constaté une diminution de la participation. C'est dommage, parce que nous étions des pionniers dans ce domaine[64].

À cause du retard dans les achats, les entreprises achèteront probablement leurs crédits plus tard, lorsque la demande sera plus grande. Les coûts risquent alors d'être beaucoup plus élevés.

Il pourrait toutefois y avoir une pénurie des crédits prévus dans les mécanismes de Kyoto puisque, jusqu'à maintenant, la vérification semble très coûteuse. La Russie aura peut-être une grande quantité de crédits à vendre à bas prix à cause de l'effondrement de son économie, à moins qu'elle ne se redresse rapidement. Ces crédits bon marché sont souvent tournés en dérision et devraient être exclus, puisqu'ils n'ont aucun avantage évident pour l'environnement.

RECOMMANDATION 15 :

Le Comité recommande que le gouvernement s'abstienne d'acheter des crédits d'émissions de pays dont l'économie est en transition ou de toute autre source si les crédits ne sont pas liés à une amélioration importante de l'environnement.

---

63 *Ibid.*

64 M. Andrei Marcu (directeur exécutif, Association des mécanismes internationaux d'échange de droits d'émission), *Témoignages*, 10 mai 2005, réunion 38.

S'il n'achète pas les crédits sans avantage pour l'environnement, et que le marché des véritables crédits de Kyoto est petit et cher, le Canada risque d'avoir de la difficulté à honorer ses engagements en achetant des crédits.

En accueillant la 11e Conférence des Parties de la CCNUCC (1re réunion des Parties au Protocole), le Canada deviendra vraisemblablement président du Bureau de la Conférence des Parties. À ce titre, il sera bien placé pour influencer la gestion globale du processus intergouvernemental de la CdP11 et pour l'exhorter à régler les problèmes des échanges internationaux de droits.

Le Canada ne sera pas seul à devoir acheter des crédits à l'étranger; et d'autres pays ont sans doute les mêmes réserves quant à l'achat dans des pays dont l'économie est en transition. Aussi, toutes les parties ont intérêt à ce que les mécanismes de Kyoto fonctionnent bien.

On a demandé son avis à la TRNEE en vue de la CdP11, notamment sur l'amélioration du Mécanisme de développement propre. Bien que cet avis soit précieux, c'est avec ses partenaires internationaux que le gouvernement devrait négocier maintenant la simplification des mécanismes de Kyoto. La TRNEE ne produira son avis qu'en octobre, mais ce retard ne devrait pas empêcher le gouvernement d'agir dès maintenant afin de définir les discussions qui se tiendront à la CdP11.

Un rôle important que le gouvernement fédéral pourrait jouer serait de négocier avec ses partenaires internationaux pour s'assurer que les crédits internationaux se vendent au plus bas prix possible, tout en étant associés à une réduction vérifiable des émissions.

Si le Canada ne parvient pas à atteindre sa cible de Kyoto par des mesures intérieures, il devrait néanmoins tout faire pour réduire au maximum ses émissions de GES sur son territoire afin d'acheter le moins de crédits possible à l'étranger. Tout achat de crédit doit être transparent et vérifiable.

Discussions continentales

Le Comité estime également que le Canada peut très bien discuter ouvertement de la réduction des GES avec ses partenaires de l'ALENA. Il existe déjà le Groupe de travail nord-américain sur l'énergie (GTNAE), dont l'objectif est de favoriser la communication et la coopération entre les trois pays dans les dossiers communs de l'énergie. De plus, le GTNAE vise à intensifier le commerce et les interconnexions nord-américaines en matière d'énergie, conformément à l'objectif de développement durable, tout en respectant les politiques intérieures, les domaines de compétence et les obligations commerciales de chacun des pays.

Il est clair qu'il faudra revoir la politique énergétique à mesure que nous nous dirigeons vers un monde dans lequel le carbone sera limité, et les travaux du Comité consistent à tâter le terrain sur les possibilités de coopération pour la réduction des émissions de GES. Ces discussions sont certes utiles, mais elles ne doivent pas s'éloigner des négociations principales pour une véritable réduction des émissions à l'échelle mondiale.

COMMENTAIRES SUR LE PROJET VERT

Le Comité s'est retrouvé dans une position plutôt délicate lorsque le gouvernement a diffusé son plus récent plan, au moment même où nous débattions de son contenu. Le Projet vert est loin d'être complet. Il reste encore beaucoup de consultations et de temps pour en changer ou en influencer l'issue.

Le Comité n'a pas étudié spécifiquement le Projet vert, même si le sujet a été abordé à plusieurs reprises. Par conséquent, il n'est pas en mesure de le commenter en détail. Il espère que son rapport influencera directement le Projet et, surtout, qu'il guidera ceux et celles qui réclameront dans les consultations davantage de mesures efficaces pour réduire nos émissions.

Il y a tout de même quelques points que le Comité aimerait souligner à propos du Projet vert.

Le Fonds pour le climat

Pour être efficace, le système de plafond et d'échange doit s'appliquer à grande échelle. Pour les grands émetteurs finaux (GEF), le système, complexe à concevoir, n'est pas assez vaste pour donner des liquidités suffisantes. C'est donc dire que les GEF doivent avoir la possibilité d'acheter des crédits compensatoires hors du système d'échanges (sauf si on crée un système pancanadien beaucoup plus vaste).

Malheureusement, le gouvernement a créé un Fonds pour le climat de plusieurs milliards de dollars, également pour acheter des crédits compensatoires et les encaisser. Il se place donc en concurrence avec les GEF pour l'achat de ces crédits. Ce ne devrait pas être l'objet du Fonds pour le climat.

Le Fonds pour le climat est la pièce maîtresse du gouvernement pour réduire les émissions de GES, mais il risque de gaspiller beaucoup d'argent pour de piètres résultats. Cet argent serait mieux investi ailleurs, par exemple en recherche et développement sur le captage et la séquestration du carbone, tout en laissant le système de compensations en place au profit des GEF.

RECOMMANDATION 16 :

Le Comité recommande que le gouvernement fasse preuve de prudence dans l'achat de crédits compensatoires au Canada, en les laissant pour la plupart dans le système d'échange des GEF. L'argent réservé à ces achats dans le Fonds pour le climat devrait davantage appuyer des travaux risqués exigeant beaucoup de capital, mais aptes à réduire beaucoup les émissions.

La cible de grands émetteurs finaux

La cible des GEF a été réduite pour passer de 55 Mt par année, comme le prévoyait le Plan du Canada pour les changements climatiques, à 45 Mt par année. De plus, ils pourront acheter jusqu'à 9 Mt par année auprès du fonds technologique. C'est donc dire que la contribution finale des GEF est passée de 55 Mt à quelque 36 Mt par année, puisque les achats auprès du fonds technologique, même s'ils comptent pour la cible des GEF, ne sont pas comptabilisés pour la cible du Canada.

Le Comité comprend qu'en raison des retards dans la mise en œuvre de règlements et de politiques sur les GEF, il risque d'être maintenant plus difficile pour les GEF d'atteindre leur cible d'ici la fin de la période visée par les engagements de Kyoto. Toutefois, le Comité a également appris qu'il serait possible de réduire d'au moins 29 Mt par année les émissions, uniquement dans le secteur du pétrole et du gaz naturel. D'autres ont même laissé entendre que l'industrie s'en sortirait très bien même si on imposait un plafond de 30 $ (plutôt que celui de 15 $ garanti dans le Plan)[65].

Le Comité estime donc que la cible des GEF devrait être maintenue à 55 Mt, comme ce qui était prévu au départ dans le plan de 2002.

Règlement sur le système de plafond et d'échange des GEF

Le gouvernement entend s'inspirer de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* pour réglementer le système de plafond et d'échange des GEF. Beaucoup de travail a été déjà fait à Ressources naturelles Canada sur divers éléments de cette loi. Le Canada est déjà en retard sur les autres pays dans la création d'un tel système, et le transfert du dossier de RNCan à Environnement Canada risque de retarder encore plus les choses. Nos industries ont besoin de savoir ce qu'on attend d'elles pour planifier leurs investissements.

---

[65] M. Mark Jaccard (professeur, École de gestion de l'environnement et des ressources naturelles, Université Simon Fraser), *Témoignages*, 7 avril 2005, réunion 31.

Si le gouvernement souhaite poursuivre dans la lignée de la LCPE, il doit le faire de façon à ne pas risquer d'affaiblir la *Loi*. Le Comité a déjà déposé un rapport sur le sujet (reproduit en annexe du présent rapport).

Tout système d'échange doit respecter deux principes importants : être équitable et éviter les mesures perverses qui pourraient inciter à la pollution. Pour être équitable, le système d'attribution des permis doit tenir compte des mesures déjà prises pour réduire les émissions de GES. Le scénario de statu quo par rapport auquel les réductions sont comparées pour l'attribution des crédits doit avoir été convenu par les intervenants et être mis à jour à mesure que s'améliore l'établissement du modèle économique pour les émissions.

De plus, il faut que l'année de référence soit absolument l'année 1990. Si cette année est ultérieure (comme 2008), cela incitera les entreprises à accroître les émissions de GES afin de maximiser les réductions.

Réforme fiscale écologique

Les éléments fiscaux du Plan seront vains si le cadre fiscal général encourage la hausse des émissions de GES. Dans le Plan, il n'est aucunement question d'une réforme fiscale écologique. Diverses mesures favorisent l'énergie renouvelable, par exemple, mais ces efforts seront balayés par la hausse des émissions de GES ailleurs, si l'on ne détecte et n'élimine pas les mesures incitant à produire des émissions dans d'autres secteurs. Le Plan doit analyser la possibilité d'une telle réforme fiscale écologique.

Divers témoins ont également fait remarqué que le cadre fiscal ne tient pas du tout compte des sources potentielles d'énergie à basse teneur en carbone et des hausses d'efficacité. Il faudrait rectifier la situation. Toutes les sources d'énergie renouvelable à faible teneur en carbone et la hausse de l'efficacité devraient être traitées de la même façon dans le régime fiscal.

L'industrie de l'automobile

Dans le protocole d'entente actuelle avec l'industrie de l'automobile, il est très clair, même s'il n'était pas nécessaire de le préciser, que le gouvernement se réserve le droit de réglementer l'industrie si le besoin se fait sentir. Toutefois, il faut du temps pour rédiger et appliquer un règlement. Le gouvernement devrait préciser qu'un règlement accompagne le protocole d'entente actuelle avec l'industrie de l'automobile et commencer à rédiger dès maintenant un règlement de renfort.

Il faudra aussi améliorer la consommation d'essence des automobiles aux États-Unis. Ces initiatives sont déjà en cours, notamment en Californie. Le Canada

devrait amener les autres parties intéressées en Amérique du Nord à réglementer davantage la consommation d'essence des automobiles.

Obligation de rendre compte du gouvernement

Comme il a été mentionné auparavant, si l'obligation de rendre compte reste inchangée, alors le Plan risque fort d'échouer, à l'instar de tous les autres. Selon certains, des exigences rigoureuses de surveillance et de déclaration seront mises en place pour garantir la conformité et la responsabilité à l'égard du public, tout en préservant la confidentialité des pratiques concurrentielles de l'industrie.

On espère que le gouvernement tiendra compte des conseils du Comité et du commissaire à l'environnement et au développement durable lorsqu'il créera ces mécanismes. La création d'une autorité centrale qui se rapporterait chaque année au Parlement est essentielle à la réussite du Plan.

Faire participer la population

Le Défi d'une tonne est le principal programme du gouvernement pour tenter d'amener la population canadienne à réduire les gaz à effet de serre. Le programme est plutôt faible parce qu'il ne comporte pas d'effort de sensibilisation du public assorti d'une stratégie de réduction efficace.

De plus, l'information diffusée au public sur la réduction des émissions devrait être adaptée aux différentes régions du pays. Les régions ne sont pas toutes aux prises avec les mêmes problèmes d'émissions de GES. Un partenariat avec les provinces pour adapter le message du Défi d'une tonne permettrait sans doute d'aller chercher le plus grand nombre de gens possible.

À plusieurs égards, la réduction des émissions de GES nécessitera un changement d'attitude et de pensée, comme il en faudra pour le développement durable. Pour amorcer ce changement, le gouvernement pourrait notamment faire le point à la population sur les progrès dans le dossier du développement durable.

Entre autres, il pourrait parler du concept des indicateurs du développement durable. Le ministre des Finances a demandé à la TRNEE d'élaborer des indicateurs qui pourraient servir à faire le point auprès de la population canadienne d'une façon semblable, ainsi que des indicateurs du progrès économique, comme le PIB. Ils comprendraient les émissions de GES. Le Comité estime qu'il faut accorder à ces indicateurs la même importance qu'au PIB, et publier les résultats en même temps que le PIB.

Adaptation

Le programme actuel s'attache peu au problème de l'adaptation :

Concevoir des outils d'adaptation appropriés : Les changements climatiques sont lourds de conséquences pour les gouvernements quant à la pertinence de leurs politiques et règlements en vigueur. La réalisation d'évaluations approfondies des risques pourrait leur être d'un précieux secours afin d'en arriver à bien comprendre les risques que font peser les changements climatiques sur les opérations et la planification. Il sera important pour les gouvernements de cerner clairement les questions de responsabilité.

Le besoin de s'adapter est beaucoup plus grand que le laisse supposer ce paragraphe. Le Nord canadien vit déjà des changements qui posent à la population des défis qui dépassent sa capacité de s'adapter. Les données historiques sur le climat dans les Prairies démontrent que les sécheresses sont beaucoup plus longues et intenses que toutes celles qui sont survenues depuis l'avènement de l'agriculture moderne dans la région. Des stratégies pour aider les Canadiens et l'économie canadienne à s'adapter aux changements climatiques s'imposent. Il faut porter une plus grande attention à cet aspect du programme.

RECOMMANDATION 17

Le Comité recommande que le gouvernement, en collaboration avec les provinces et les territoires, élabore une stratégie d'adaptation au changement climatique.

CONCLUSION

Si une combinaison raisonnable de politiques réglementaires, fiscales et volontaires avait été mise en place peu après la signature du Protocole de Kyoto, le Canada aurait peut-être pu atteindre sa cible seulement en réduisant ses émissions à l'échelle nationale. Ce n'est plus le cas. Le Canada devra acheter des crédits internationaux pour honorer son engagement. Cette réalité, toutefois, ne devrait pas empêcher le gouvernement de mettre en place un ensemble de mesures politiques justes et raisonnables qui sonneraient l'alarme à long terme et permettraient à l'industrie d'innover pour s'y ajuster.

Les systèmes de plafond et d'échange d'émissions à long terme en sont un exemple, un autre serait une réforme fiscale écologique à effet neutre. De plus, il faudra peut-être investir dans des technologies à haut risque, comme la séquestration du carbone, surtout si le Canada et le reste du monde continuent d'utiliser les combustibles fossiles. Toutes ces mesures doivent s'inscrire dans un cadre de responsabilité convenable.

Il n'est pas simple pour les gouvernements d'établir des politiques. Ils sont souvent bombardés de messages conflictuels des intervenants privés et de la population. Comme un témoin l'a dit :

> En dernière analyse, je crois que seulement nos efforts donneront des résultats concrets, et ces résultats seront à la hauteur du défi, à condition d'avoir suffisamment de volonté politique[66].

La réduction des émissions de GES, en particulier de CO_2, passe par notre façon de consommer l'énergie. La volonté politique viendra plus facilement si on réalise que, même si les sources d'énergie du Canada sont abondantes, le monde se dirige vers une ère où les interactions entre l'énergie et l'environnement dicteront notre façon de consommer l'énergie. Il faut établir des politiques maintenant pour se diriger sans crainte vers la sécurité énergétique dans un monde où le carbone sera limité.

---

[66] M. Elliot Diringer (Directeur, Strategies internationales, Centre Pew sur les changements climatiques globaux), *Témoignages*, 31 mai 2005, réunion 41

CHAMBRE DES COMMUNES
OTTAWA, CANADA
K1A 0A6

38e legislature, 1re session

Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi permanent aux termes de l'article 108(2) du Règlement, votre Comité a entrepris l'étude d'une ébauche de rapport au sujet du projet de loi C-43, *Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 23 février 2005* et a convenu d'en faire rapport.

INTRODUCTION

Le budget de 2005 annonçait l'affectation de 5 milliards de dollars à des initiatives de développement durable insistant fortement sur la préparation au changement climatique. Il annonçait notamment deux systèmes axés sur les mécanismes du marché et visant à inciter l'industrie à réduire ou à éliminer ses émissions de gaz à effet de serre et à développer la technologie voulue pour y arriver.

Le budget faisait aussi référence à d'autres mécanismes commerciaux, soit un système d'échange de crédits d'émissions pour les grands émetteurs finaux (GEF). On peut en effet y lire ce qui suit :

> Au cours des prochains mois, le gouvernement présentera, à l'intention des GEF, le détail du régime obligatoire de réduction d'émissions — incluant le cadre réglementaire connexe — et du système d'échange de crédits d'émissions pour que le secteur réussisse à mieux relever le défi du changement climatique.

Le projet de loi d'exécution du budget, le projet de loi C-43, *Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au parlement le 23 février 2005*, a reçu la première lecture le 24 mars 2005. Il comporte deux parties mettant en vigueur les mesures annoncées dans le budget de 2005 à l'égard des mécanismes du marché. Sa Partie 13 porte sur la création de l'Agence canadienne pour l'incitation à la réduction des émissions, chargée de superviser l'administration du Fonds pour le climat, et sa Partie 14 traite de la création du fonds d'investissement technologique pour la lutte aux gaz à effet de serre.

La Partie 15 du projet de loi porte également sur le développement durable. Elle aurait pour effet de modifier la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* de manière à retirer le terme « toxique » de la plupart de ses parties. Elle le supprimerait plus précisément à l'article 64, qui définit les critères appliqués pour établir s'il y a lieu de considérer une substance comme « toxique » aux fins de la *Loi*. Cette modification vise apparemment à faciliter les discussions relatives au renfort législatif établi aux fins du système d'échange de crédits d'émissions à l'intention des grands émetteurs finaux.

Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes (le Comité) reconnaît l'existence d'un certain lien entre la Partie 15 et le passage du Budget qui porte sur l'adoption d'un cadre législatif régissant le système d'échange de crédits d'émissions, mais il ne croit pas que la Partie 15 soit une mesure budgétaire à strictement parler.

Par ailleurs, le Comité est fort inquiet de la façon dont ces modifications sont présentées et des conséquences qu'elles pourraient avoir au-delà de l'objectif officiel du projet de loi, qui est de faciliter la réglementation des émissions de CO_2 des GEF. Après avoir consacré deux réunions à la Partie 15 du projet de loi C-43, le Comité formule les réserves qui suivent.

CONSÉQUENCES DE LA SUPPRESSION DU TERME « TOXIQUE »

Le Comité reconnaît qu'employer le terme « toxique » à l'égard de chaque substance qui respecte les critères énoncés à l'article 64 de la LCPE pose des problèmes. Désigner comme « toxiques » des substances telles que l'ammoniac dissous dans l'eau (qui figure dans la liste des substances toxiques) et le sel de voirie (qui correspond aux critères, mais ne figure pas dans la liste) sème la confusion chez les Canadiens, qui emploient ces produits dans des circonstances fort différentes, et peut donner injustement une mauvaise réputation à des produits fabriqués par l'industrie canadienne.

Le Comité n'est toutefois pas certain que la meilleure façon de régler ce problème soit de retirer le mot « toxique » de la LCPE. Comme des témoins le lui ont dit, on courrait ainsi le risque, faible mais très réel, que la *Loi* soit contestée pour

inconstitutionnalité. Cela pourrait aussi modifier la perception du danger que représentent les produits chimiques à toxicité intrinsèque et avoir une incidence sur leur gestion et l'usage qui en est fait.

INCIDENCE SUR L'EXAMEN PARLEMENTAIRE DE LA LCPE

L'examen quinquennal de la LCPE de 1999 a récemment été déféré au Comité. Dans les travaux préparatoires qu'il a faits en prévision de cet examen, Environnement Canada a dit que l'emploi du terme « toxique » fait problème[1], et le gouvernement a décidé de le retirer de la *Loi* sans attendre d'avoir eu l'avantage de connaître les résultats de l'examen.

Ce geste arbitraire visant à faciliter l'application de la LCPE dans un but unique sans avoir au préalable discuté de ses conséquences possibles pourrait affaiblir l'incidence de l'examen en portant le Comité et ses témoins à croire que le gouvernement ne donnera pas suite à leurs recommandations.

ABSENCE DE DISCUSSION DES SOLUTIONS DE RECHANGE

Au ministère des Ressources naturelles, le groupe chargé des GEF étudie depuis un certain temps les problèmes liés à l'élaboration d'une réglementation pour eux, mais pendant tout ce temps, on n'a jamais discuté ouvertement de la possibilité de faire de la LCPE le vecteur législatif permettant d'appliquer cette réglementation.

La LCPE est peut-être l'outil législatif le plus indiqué pour atteindre cet objectif. Comme le Comité l'a entendu, elle comporte certains avantages, comme de permettre d'échanger les droits d'émissions et de conclure des accords d'équivalence fédéraux-provinciaux. Mais à défaut d'avoir étudié les solutions de rechange, le Comité n'est pas en mesure de dire si elles seraient meilleures ou pires.

CONCLUSION

Le Comité ne croit pas que la Partie 15 du projet de loi C-43 soit une mesure budgétaire à strictement parler, mais c'est surtout sa teneur qui l'inquiète. Les répercussions possibles de la suppression du terme « toxique » de la LCPE soulèvent beaucoup de points d'interrogation qui doivent être examinés en public. Des témoins ont dit au Comité que du point de vue juridique, il n'est pas

1 Environnement Canada, DIAGNOSTIC: Préparation pour l'examen parlementaire de la *LOI CANADIENNE SUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT (1999)* http://www.ec.gc.ca/RegistreLCPE/review/CR_participation/CR_Scope/CEPA_Scope_f.pdf.

nécessaire de retirer le terme « toxique » de la *Loi* pour qu'elle puisse servir de loi habilitante permettant de créer, par règlement, un renfort législatif pour les GEF. Bien que le Comité préférerait voir d'autres solutions, il demeure ouvert à un projet de loi distinct pour cette réglementation.

Quelle que soit la loi habilitante qui deviendra la loi habilitante permettant de prendre le règlement devant servir de renfort législatif au système d'échange de crédits d'émissions pour les GEF, c'est le fond de ce règlement que nous devrions étudier en ce moment.

Pour toutes ces raisons, le Comité fait la recommandation suivante :

Le Comité recommande au gouvernement de retirer la Partie 15 du projet de loi C-43, de produire rapidement un règlement régissant les grands émetteurs finaux et de le soumettre à un examen parlementaire et public.

Le changement climatique requiert une action immédiate. Les grands émetteurs finaux du Canada sont prêts et disposés à prendre les décisions nécessaires pour réduire leurs émissions de GES, mais la planification des investissements à consacrer à cette tâche exige des certitudes. Le gouvernement doit prendre des mesures sans équivoque et en toute transparence et il doit le faire dès maintenant.

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer dans les 120 jours une réponse globale à ce rapport.

Des exemplaires des *Procès-verbaux* du Comité (*Réunion n^os 28, 30 et 32*) sont déposés.

Respectueusement soumis,

Le président,

ALAN TONKS

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1 :

Que le gouvernement crée une agence pour contrôler la mise en œuvre des politiques sur le changement climatique à l'échelle de toute l'administration fédérale. L'agence créerait des protocoles uniformes pour les rapports des ministères et déposerait un bilan annuel consolidé.

RECOMMANDATION 2 :

Le Comité recommande que la Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes reçoive un fondement légal et que le Bureau du Conseil privé soit tenu par cette loi de faire rapport au Parlement chaque année sur l'application de l'EES dans toute l'administration fédérale.

RECOMMANDATION 3 :

Que l'Agence canadienne d'évaluation environnementale se voie confier la tâche de produire les règlements d'application de la loi sur l'EES, expliquant comment tenir compte des objectifs fédéraux visant le changement climatique dans les évaluations de projets de politiques, de plans et de programmes.

RECOMMANDATION 4 :

Que le Bureau du Conseil privé crée un secrétariat du développement durable qui se voit confié les tâches :

- de produire une stratégie fédérale du développement durable assortie de grandes priorités;
- de faire rapport chaque année sur les progrès réalisés en vue des objectifs ministériels de développement durable.

RECOMMANDATION 5 :

Qu'un segment important de la prime au rendement soit utilisé comme mécanisme de reddition de comptes pour tenir les

sous-ministres et sous-ministres adjoints responsables des cibles de développement durable.

RECOMMANDATION 6 :

Que Ressources naturelles Canada produise tous les ans un sommaire complet et entièrement accessible sur les utilisations de l'énergie au Canada et mette à jour et rende disponible sa publication *Perspectives énergétiques* aux deux ans au moins.

RECOMMANDATION 7 :

Que le gouvernement du Canada reconnaisse dans sa stratégie énergétique à long terme, telle que la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie l'élabore actuellement, que son rôle en matière d'énergie est de faciliter une meilleure coordination des politiques énergétiques au pays, en partenariat avec les provinces et les territoires. Le Comité recommande que le gouvernement fédéral produise un livre « vert » sur l'énergie.

RECOMMANDATION 8 :

Que le ministère des Finances analyse les dépenses fédérales directes et indirectes dans le secteur énergétique et en fasse rapport au Parlement une fois l'an.

RECOMMANDATION 9 :

Que l'écologisation de la fiscalité soit orientée vers le secteur de l'énergie pour mieux soutenir toutes les sources d'énergie renouvelables à faible impact et réduire les émissions de GES.

RECOMMANDATION 10 :

Que le gouvernement annonce clairement qu'il diminuera toute aide fiscale inutile aux entreprises bien établies qui produisent beaucoup d'émissions de GES et incite celles-ci à déterminer quelles dépenses il conviendrait d'éliminer.

RECOMMANDATION 11 :

Que le gouvernement augmente son aide à la science qui étudie le cycle du carbone au Canada.

RECOMMANDATION 12 :

Que le gouvernement, en partenariat avec ses partenaires provinciaux et territoriaux et les intervenants, effectue la recherche nécessaire pour évaluer et exploiter la capacité de séquestration du carbone comme moyen efficace de réduire les émissions de gaz à effet de serre.

RECOMMANDATION 13 :

Le Comité recommande que le gouvernement mette en place le plus tôt possible un mécanisme de plafond et d'échanges couvrant autant de secteurs économiques que possible. Ce faisant, il devrait préciser que le plafond sera réduit avec le temps, par secteur.

RECOMMANDATION 14 :

Le Comité recommande en outre, que durant cette action et après, le gouvernement mène à terme les négociations internationales garantissant la compatibilité des crédits.

RECOMMANDATION 15 :

Le Comité recommande que le gouvernement s'abstienne d'acheter des crédits d'émissions de pays dont l'économie est en transition ou de toute autre source si les crédits ne sont pas liés à une amélioration importante de l'environnement.

RECOMMANDATION 16 :

Le Comité recommande que le gouvernement fasse preuve de prudence dans l'achat de crédits compensatoires au Canada, en les laissant pour la plupart dans le système d'échange des GEF. L'argent réservé à ces achats dans le Fonds pour le climat devrait davantage appuyer des travaux risqués exigeant beaucoup de capital, mais aptes à réduire beaucoup les émissions.

RECOMMANDATION 17

Le Comité recommande que le gouvernement, en collaboration avec les provinces et les territoires, élabore une stratégie d'adaptation au changement climatique.

ANNEXE A
LISTE DES TÉMOINS

Associations et particuliers	Date	Réunion
Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie	2004/12/09	13
Jean Bélanger, président, Groupe de travail de l'Écologisation de la fiscalité		
Gene Nyberg, directeur général et premier dirigeant par intérim		
Alex Wood, conseiller en politique		
Clean Air Renewable Energy Coalition	2005/02/03	16
Mark Rudolph, coordinateur		
Coalition du budget vert		
Dale Marshall, membre		
Ministère des Finances	2005/02/08	17
Denis Gauthier, sous-ministre adjoint, Développement économique et finances intégrées		
Ralph Goodale, ministre		
Bob Hamilton, sous-ministre adjoint, Direction de la politique de l'impôt		
Équiterre	2005/02/10	18
Sidney Ribaux, coordonnateur général et cofondateur		
Fondation David Suzuki		
Morag Carter, directeur, Programme sur les changements climatiques		
Friends of Science Society		
Tim Patterson, témoin expert, Université Carleton		
Charles Simpson, président		
Greenpeace Canada		
Steven Guilbeault, responsable de la campagne, Climat et Énergie		
Centre ontarien de l'avancement des techniques écologiques	2005/02/15	19
S. Ed Mallett, président-directeur général		
Chambre de commerce du Canada		
Nancy Hughes Anthony, présidente-directrice générale		
Institut Pembina		
Matthew Bramley, directeur, Changement climatique		

Associations et particuliers	Date	Réunion
Le Groupe pour un dialogue sur l'énergie	2005/02/15	19
Michael Cleland, président, président et directeur général de l'Association canadienne du gaz		
Club Sierra du Canada	2005/02/17	20
John Bennett, directeur, Campagne concernant l'énergie et l'atmosphère		
Institut international pour le développement durable		
David Runnalls, président		
Natsource		
Jack Cogen, président		
Doug Russell, directeur général		
Alliance canadienne de véhicules au gaz naturel	2005/02/22	21
Al Basham, premier vice-président, Énergie propre		
Graeme Feltham, directeur général, Réglementation, ATCO Gas		
Charlie Ker, directeur, Affaires gouvernementales et industrielles, Westport Innovations Inc.		
Gerry MacDonald, directeur, Développement commercial, VGN, Enbridge Gas Distribution Inc.		
F.S. (Rick) Thomas, président		
Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux		
Scott Brison, ministre		
George Butts, directeur général, Secteur du secrétariat de l'intégrité du Programme d'approvisionnement		
François Guimond, sous-ministre délégué		
Walt Lastewka, secrétaire parlementaire du ministre		
Agence canadienne d'évaluation environnementale	2005/02/24	22
Steve Burgess, directeur exécutif, Projets spéciaux, Liaison régionale et Orientation		
Ministère de l'Environnement		
Alex Manson, directeur général intérimaire, Bureau des changements climatiques, Politiques		
Ministère des Ressources naturelles		
Sheila Riordon, directrice générale, Direction de la politique énergétique		
Office national de l'énergie	2005/02/24	22
Robert Steedman, spécialiste en chef, Environnement		

Associations et particuliers	Date	Réunion
Association canadienne des pipelines de ressources énergétiques	2005/03/08	24
David MacInnis, président		
Association canadienne des producteurs pétroliers		
Pierre Alvarez, président		
Rick Hyndman, conseiller principal en politiques, Changement climatique		
Association charbonnière canadienne		
George White, conseiller principal pour les questions énergétiques		
Allen Wright, directeur exécutif		
TransAlta Corporation		
Bob Page, vice-président, Développement durable		
Don Wharton, directeur, Excentrages et Stratégie		
Association canadienne de l'énergie éolienne	2005/03/22	25
Robert Hornung, président		
Association des industries solaires du Canada		
Rob McMonagle, directeur exécutif		
Canadian Hydro Developers, Inc.		
John Keating, président-directeur général		
Corporation logen		
Jeff Passmore, vice-président exécutif		
Association canadienne de l'hydroélectricité	2005/03/23	26
Pierre Fortin, directeur général		
Pierre Lundhal, conseiller en environnement		
Association canadienne des carburants renouvelables		
Kory Teneycke, directeur exécutif		
Association nucléaire canadienne		
Duncan Hawthorne, président		
Enbridge Gas Distribution Inc.		
David Teichroeb, développement des affaires, Marchés des piles à combustible		
Association canadienne du gaz propane	2005/03/24	27
Bob Cunningham, directeur général		

Associations et particuliers	Date	Réunion
Fondation BIOCAP Canada	2005/03/24	27
David Layzell, président et directeur de la recherche		
Bob Page, président, Conseil d'administration (vice-président, Développement durable, TransAlta Corporation)		
Institut canadien des engrais		
Clyde Graham, vice-président, Stratégie et Alliances		
Russ Holowachuk, vice-président et directeur général		
Teletrips Inc.		
Scott Fleming, président-directeur général		
Robert Schulz, professeur, Stratégies et gestion générale, directeur universitaire par intérim, Programme de MBA pour cadres, Haskayne School of Business		
Réseau canadien de recherche sur les impacts climatiques et l'adaptation, Territoires du Nord	2005/04/07	31
Peter Johnson, conseiller scientifique		
John Streicker, gestionnaire		
Université de Guelph		
Ross R. McKitrick, professeur agrégé, Sciences économiques		
Université Simon Fraser		
Mark Jaccard, professeur, École de gestion de l'environnement et des ressources naturelles		
Assemblée des Premières Nations	2005/04/12	32
Phil Fontaine, chef national		
Peigi Wilson		
Ministère de l'Industrie		
David Emerson, ministre		
Association canadienne du gaz	2005/04/19	34
Michael Cleland, président-directeur général		
Association des produits forestiers du Canada		
Paul Lansbergen, secrétaire de l'Association, directeur, Fiscalité et Dossiers d'affaires		
Avrim Lazar, président et directeur-général		
Fédération canadienne des municipalités		
Elisabeth Arnold, directrice, Centre pour le développement des collectivités viables		
Yves Ducharme, président sortant, maire, Ville de Gatineau		

Associations et particuliers	Date	Réunion
Technologies du développement durable Canada		
Vicky Sharpe, présidente et chef de la direction		
Infrastructure Canada	2005/04/21	35
Cécile Cléroux, sous-ministre adjointe, Opérations du programme		
John Godfrey, ministre d'État (Infrastructure et Collectivités)		
André Juneau, sous-ministre		
Ministère des Ressources naturelles		
Mondher BenHassine, Secteur de la politique énergétique		
Graham Campbell, directeur général, Bureau de recherche et de développement énergétique		
Bill Pearson, Centre de la technologie de l'énergie de CANMET		
Carolyn Preston, Centre de la technologie de l'énergie de CANMET, Devon, Alberta		
Association canadienne des constructeurs de véhicules	2005/05/03	36
Mark Nantais, président		
Canards Illimités Canada		
Rhonda I. McDougal, chercheur scientifique		
Barry Turner, directeur, Relations gouvernementales		
Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier		
Keith Newman, directeur, Recherche		
Brian Payne, président		
Syndicat des travailleurs et travailleuses canadiens de l'automobile		
Ken Bondy, coordonnateur, Fond de sécurité et santé, Bureau régional de Windsor		
Association canadienne de la construction	2005/05/05	37
Michael Atkinson, président		
Association canadienne des fabricants de produits chimiques		
Richard Paton, président-directeur général		
Association canadienne du ciment		
François Lacroix, président		
Conseil du bâtiment durable du Canada		
Alex Zimmerman, président		

Associations et particuliers	Date	Réunion
Net-Zero Energy Home Coalition	2005/05/05	37
Rob McMonagle, directeur exécutif, Association des industries solaires du Canada		
Gordon Shields, coordinateur		
Association de mécanismes internationaux d'échange de droits d'émissions	2005/05/10	38
Andrei Marcu, directeur exécutif		
Bob Page, vice-président, Développement durable, TransAlta Corporation		
Hugh Porteous, vice-président, Relations gouvernementales, Alcan aluminium limitée		
Ministère des Ressources naturelles		
Neil MacLeod, directeur général, Office de l'efficacité énergétique		
Louis Marmen, directeur, Habitation et équipement		
Tony Taylor, directeur, Énergie reliée au transport		
Bureau du vérificateur général du Canada	2005/05/17	39
Johanne Gélinas, commissaire à l'environnement et au développement durable		
Neil Maxwell, directeur principal		
Bob Pelland, directeur		
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada		
Reg Alcock, président du Conseil du Trésor		
Blair James, directeur exécutif, Direction de la politique des biens immobiliers et du matériel		
Jamshed Merchant, Secteur économique		
Centre PEW sur les changements climatiques globaux	2005/05/31	41
Elliot Diringer, directeur, Stratégies internationales		

ANNEXE B
LISTE DES MÉMOIRES

Adey, Marcella

Agence canadienne d'évaluation environnementale

Agence suédoise de protection de l'environnement

Alliance canadienne de véhicules au gaz naturel

Ambassade des États-Unis d'Amérique

Assemblée des Premières Nations

Association canadienne de la construction

Association canadienne de l'énergie éolienne

Association canadienne de l'hydroélectricité

Association canadienne des constructeurs de véhicules

Association canadienne des fabricants de produits chimiques

Association canadienne des pipelines de ressources énergétiques

Association canadienne des producteurs pétroliers

Association canadienne du ciment

Association canadienne du gaz

Association canadienne du gaz propane

Association charbonnière canadienne

Association de mécanismes internationaux d'échange de droits d'émissions

Association des industries solaires du Canada

Association des produits forestiers du Canada

Association nucléaire canadienne

AWS Consulting

Bureau du vérificateur général du Canada

Canadian Hydro Developers, Inc.

Canards Illimités Canada

Centre PEW sur les changements climatiques globaux

Chambre de commerce du Canada

Chambre des communes

Chambre des communes

Chambre des communes

Clean Air Renewable Energy Coalition

Club Sierra du Canada

Coalition du budget vert

Computare

Conseil du bâtiment durable du Canada

Corporation Iogen

Eliuk, Richard

Enbridge Gas Distribution Inc.

Fédération canadienne des municipalités

Fondation BIOCAP Canada

Fondation David Suzuki

Friends of Science Society

Greenhouse Emissions Management Consortium

Infrastructure Canada

Institut canadien des engrais

Institut international pour le développement durable

Institut Pembinae

Le Groupe pour un dialogue sur l'énergie

Ministère de l'Environnement

Ministère des Ressources naturelles

Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux

Natsource

Net-Zero Energy Home Coalition

Office national de l'énergie

Réseau canadien de recherche sur les impacts climatiques et l'adaptation, Territoires du Nord

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier

Technologies du développement durable Canada

Teletrips Inc.

TransAlta Corporation

Université de Guelph

Université Simon Fraser

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer dans les 120 jours une réponse globale à ce rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux pertinents du Comité permanent de l'environnement et du développement durable (*séances n^{os} 13, 16 à 22, 24 à 27, 29, 31, 32, 34 à 39, 41, 42, 50 et 51 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Alan Tonks, député

Un blanchiment libéral

Rapport dissident présenté par le Parti Conservateur du Canada au Comité Permanent de l'Environnement et du Développement Durable

Aperçu

1) Le monde a convenu de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) en 1992 en signant la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC). Durant les 13 années suivantes, le gouvernement fédéral n'a pas réussi à développer un plan réaliste qui aurait donné lieu à une réduction significative des émissions.

2) Le protocole de Kyoto, qui affirme que le Canada doit réduire ses émissions de GES de 6 % en deçà du niveau de 1990 durant la période 2008-2012, a acquis force de loi le 16 février 2005. Aujourd'hui, les émissions du Canada sont à 24 % au-delà du niveau de 1990, alors que notre cible de Kyoto est encore de 6 % en deçà. L'écart tient au fait non pas que nous avons convenu d'une cible trop stricte, mais plutôt que notre gouvernement ne s'est pas engagé à des mesures sérieuses pour réduire nos émissions.

3) En fait, le gouvernement n'a pas manifesté beaucoup de détermination à tenter de réduire nos émissions. Le Bureau du premier ministre et la plupart des ministères fédéraux n'ont pas fait d'efforts sérieux pour évaluer l'impact environnemental potentiel de leurs politiques. En outre, toutes les « mesures vertes » proposées par le fédéral depuis 2000 ont été conçues à la pièce, sans précisions quant aux échéanciers et à la mise en œuvre, et sans cadre de reddition de comptes. Plus de 3,7 milliards de dollars ont été dépensés ou affectés aux mesures environnementales depuis 2000; pourtant, nos émissions de GES ont augmenté radicalement depuis.

4) Le retard à agir dans le domaine climatique entraîne des coûts considérables au niveau international. Les seuls pays qui se rapprochent de leur cible de Kyoto sont ceux qui, pour une raison ou pour une autre, ont agi tôt ou ont vu leur économie détruite après l'effondrement du Bloc soviétique. À cause de l'inaction de notre gouvernement, nous raterons notre cible de loin, et nous serons incapables de persuader de façon crédible le monde en développement de réduire ses propres émissions.

5) Pendant toute l'étude du Comité, il était clair que les témoins ne manquaient pas d'idées originales sur la façon de réduire les émissions. Les témoins s'entendaient pour reconnaître non seulement que le Canada peut et doit être un leader mondial dans les technologies de l'énergie renouvelable, mais également que des années de valse-hésitation chez les libéraux ont empêché le gouvernement d'être à la hauteur de cette tâche. Bien des témoins ont suggéré que le recours aux technologies novatrices pour réduire les GES créera le genre d'« économie verte » dont le Canada a besoin au

XXIe siècle. L'industrie, de l'aluminium aux pâtes et papiers en passant par le pétrole et le gaz, fait de grands efforts pour y parvenir; c'est malheureusement le gouvernement qui traîne de la patte.

6) À cause du retard à agir face à nos émissions de GES, notre cible de Kyoto est maintenant impossible à atteindre par des mesures prises seulement au Canada. Par conséquent, notre pays sera forcé d'exporter des milliards de dollars à l'étranger pour acheter des crédits à l'appui de projets douteux, ou encore pour financer des projets qui concurrencent directement les compagnies canadiennes chez nous. En outre, si nous n'avons pas la capacité de contrôler et de vérifier les résultats au Canada, comment pourrions-nous le faire à l'étranger? Le gouvernement n'a pas réussi à développer un train de politiques justes et raisonnables permettant à l'industrie d'innover et de s'adapter. Malgré tout le « vent » des libéraux, nous ne disposons pas encore d'un plan complet et réaliste pour réduire nos émissions.

7) La première version du rapport du Comité mettait en lumière certains de ces problèmes. Cependant, le gouvernement a édulcoré l'intention originelle du rapport. Le rapport final ne reconnaît pas la responsabilité première du gouvernement dans l'échec de la réduction des émissions. Il ne dit rien non plus de notre incapacité à atteindre notre cible de Kyoto, ni combien la mise en œuvre de Kyoto coûtera au contribuable. Le rapport ne présente pas l'impact potentiel de l'achat de crédits à l'étranger pour l'environnement de la planète. Enfin, il recycle une série de recommandations qui n'envoient pas un message assez fort au gouvernement pour qu'il agisse avec détermination contre le réchauffement climatique. Cela est inacceptable.

Voilà pourquoi le parti conservateur du Canada formule les recommandations suivantes afin de réduire les émissions de carbone et de GES. Les principes qui nous guident sont les suivants : reddition des comptes et transparence des ministères fédéraux; évaluations environnementales stratégiques des initiatives fédérales; collaboration avec les provinces; enfin, recours à la technologie et à la recherche de solutions véritablement canadiennes pour favoriser une économie plus verte, plus dynamique et plus diversifiée.

- **Proposition 1 :**

  Que, vu les frais que supposent les objectifs du Protocole de Kyoto et leur incompatibilité avec l'économie de ressources en expansion du Canada, sa faible population et son climat froid, le gouvernement élabore, de concert avec les provinces, un plan canadien à long terme pour réduire la pollution atmosphérique et les émissions de GES.

- **Proposition 2 :**

  Que le gouvernement du Canada élabore, en étroite collaboration avec les provinces, les territoires et les parties intéressées, une stratégie énergétique nationale à long terme qui englobera un examen approfondi de la situation énergétique du Canada dans un monde limité en carbone.

-

Proposition 3 :

Que la technologie et la R-D canadiennes en énergie soient un élément clé d'une stratégie climatique pour le Canada.

- **Proposition 4 :**

  Dans les termes les plus forts, que le ministère des Finances accroisse ses moyens en économie de l'environnement et fasse l'analyse exhaustive de la réforme fiscale écologique afin que le fédéral puisse mieux utiliser sa fiscalité à l'appui des objectifs environnementaux;

- **Proposition 5:**

  En consultation avec la communauté scientifique, que le fédéral augmente sa capacité scientifique interne d'étude du cycle du carbone au Canada;

- **Proposition 6:**

  Que le fédéral stimule la commercialisation des énergies de remplacement : vent, solaire, microcentrales hydroélectriques, géothermique, cogénération, carburants;

- **Proposition 7:**

  Que le fédéral investisse dans des secteurs susceptibles de réduire les émissions de carbone par unité d'énergie tout en maintenant la croissance économique, comme la séparation et la séquestration, le transport et le stockage du CO2; le charbon propre; l'optimisation des lignes de transport d'énergie, etc.

- **Proposition 8:**

  Dans les termes les plus fermes, que le gouvernement renonce à l'achat de crédits d'émissions à l'étranger. À la place, qu'il vise des crédits au Canada, y compris les puits de carbone et la séquestration du carbone.

- **Proposition 9**

  Dans les termes les plus fermes, que le gouvernement s'abstienne de recourir à la LCPE pour régir les grands émetteurs finaux. À la place, qu'il ait recours aux incitatifs fiscaux et aux crédits d'émissions pour inciter les GEF à développer des technologies économes d'énergie.

Opinion complémentaire du Bloc Québécois

Le Bloc Québécois demande que les efforts de réduction des émissions polluantes soient répartis sur une base territoriale avec 1990 comme année de référence et que, par le biais d'une entente particulière, le gouvernement fédéral cède au gouvernement du Québec, avec pleine compensation financière, la responsabilité entière de la mise en œuvre du Protocole de Kyoto sur son territoire.

Le Bloc Québécois rappelle que l'achat de crédits internationaux ne doit pas être au centre de la stratégie fédérale qui doit plutôt se concentrer sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre sur le territoire canadien. Or, tous les intervenants conviennent qu'il sera impossible pour le Canada de respecter ses engagements internationaux pour la première période sans l'achat de crédits à l'étranger. Nous déplorons que le gouvernement fédéral n'ait pas pris ses responsabilités plus tôt et qu'il ait systématiquement ignoré l'approche territoriale proposée par le Bloc Québécois qui aurait permis d'éviter cette impasse. Cela étant dit, puisque qu'il est essentiel que le Canada conserve sa crédibilité à l'échelle internationale, nous consentons à ce que le gouvernement fédéral achète des crédits à l'étranger pour certaines fins bien définies. Toutefois, le gouvernement devra impérativement se limiter à l'achat de crédits verts, c'est-à-dire liés à une amélioration de l'environnement. Par ailleurs, l'achat de crédits internationaux ne devra en aucun cas se substituer aux efforts de réduction des grands émetteurs qui devront eux-mêmes en débourser le coût, conformément au principe du pollueur-payeur.

Finalement, il est entendu qu'aucune des recommandations du rapport ne porte atteinte aux revendications du Bloc Québécois concernant l'approche territoriale et la nécessité d'une entente particulière avec le Québec. Tout particulièrement, l'appui de Bloc Québécois à la recommandations 13 ne doit pas être interprété comme signifiant une renonciation implicite au droit du Québec de gérer lui-même les modalités de réductions des émissions des grands émetteurs situés sur son territoire.

Position détaillée du Bloc Québécois sur la mise en œuvre du Protocole de Kyoto

L'application d'une approche territoriale

Le Bloc Québécois demande une répartition territoriale fondée sur les règles internationales du Protocole de Kyoto. Puisque le Canada s'est engagé à réduire en moyenne ses émissions de 6% par rapport aux émissions de 1990 sur la période s'étalant de 2008 à 2012, le Bloc propose que le Québec et les provinces soient tenues de produire 6% moins de gaz à effet de serre qu'elles en produisaient en 1990 sur leur territoire respectif.

La signature d'une entente particulière entre Ottawa et Québec

Il est temps qu'Ottawa tienne ses promesses et conclue une entente particulière avec le Québec. Cette entente doit céder au gouvernement québécois, avec pleine

compensation financière, la responsabilité entière de la mise en œuvre du Protocole de Kyoto sur son territoire.

Cette entente devrait être signée depuis plusieurs années et l'urgence de la situation n'est plus à démontrer. Depuis l'automne 2002, le gouvernement du Québec demande au gouvernement fédéral qu'une telle entente bilatérale soit conclue. En avril dernier, l'Assemblée nationale adoptait à l'unanimité une motion exigeant une entente bilatérale reconnaissant la spécificité du Québec dans le dossier Kyoto.

La signature d'une telle entente est essentielle car le Québec est le mieux placé pour respecter les objectifs de Kyoto. En effet, le Québec peut prendre des décisions équitables en tenant compte des efforts déjà réalisés dans le passé. Par ailleurs, il connaît la société québécoise et peut ainsi juger adéquatement des mesures les plus pertinentes à appliquer, tout particulièrement au plan énergétique, de façon à maximiser les effets de l'application du Protocole de Kyoto. Finalement, le gouvernement du Québec est le seul à pouvoir organiser l'indispensable concertation en agissant avec d'autres partenaires qui relèvent de sa juridiction comme les municipalités et les entreprises.

Pour toutes ces raisons, l'entente bilatérale signée entre Québec et Ottawa doit reconnaître au Québec son droit de pleine mise en œuvre du Protocole de Kyoto sur son territoire et permettre au Québec de se soustraire aux politiques et programmes fédéraux élaborés dans le cadre de la mise en application du Protocole de Kyoto chaque fois que le Québec jugera à propos de le faire et ce, avec une pleine compensation financière. L'entente doit impérativement aller au-delà des ententes de principes signées avec l'Ontario, le Manitoba, l'Île-du-Prince-Édouard et le Nunavut qui ne constituent que quelques bonnes intentions de coopération, d'exploration d'idées, de prise de conscience et de reconnaissance de l'importance de lutter contre les changements climatiques.

La législation sur les grands émetteurs

Le Bloc préconise une approche territoriale et maintient que l'approche sectorielle proposée jusqu'ici par le gouvernement fédéral n'est pas une bonne stratégie. Or, puisque le temps passe et que le gouvernement fédéral s'entête à appliquer son approche sectorielle et que, pour le Bloc Québécois, ce qui compte en bout de ligne c'est la réduction des émissions, nous ne nous opposons pas à une législation sur les grands émetteurs si (1) elle prévoie une répartition des efforts juste et équitable, (2) le gouvernement fédéral cède au Québec la gestion de l'ensemble des cibles imposées aux industries situées sur le territoire québécois et (3) comme expliqué précédemment, le Québec obtient la pleine maîtrise d'œuvre du Protocole de Kyoto sur son territoire.

PROCÈS-VERBAL

Le mardi 28 juin 2005
(*Séance n° 50*)

Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable se réunit aujourd'hui à huis clos à 11 h 10, dans la pièce 237-C de l'édifice du Centre, sous la présidence de Alan Tonks, président.

Membres du Comité présents : Bernard Bigras, Nathan Cullen, Brian Jean, Bob Mills, Yasmin Ratansi, Lee Richardson, Christian Simard, Alan Tonks, Jeff Watson et Bryon Wilfert.

Autres députés présents : Wajid Khan et Anthony Rota.

Aussi présents : *Bibliothèque du Parlement* : Tim Williams, analyste.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement et à la motion adoptée par le Comité le 23 novembre 2004, le Comité reprend son étude sur la mise en oeuvre au Canada du protocole de Kyoto.

À 13 h 10, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le mardi 28 juin 2005
(*Séance n° 51*)

Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable se réunit aujourd'hui à huis clos à 15 h 15, dans la pièce 237-C de l'édifice du Centre, sous la présidence de Alan Tonks, président.

Membres du Comité présents : Bernard Bigras, Nathan Cullen, Brian Jean, David J. McGuinty, Bob Mills, l'hon. Denis Paradis, Yasmin Ratansi, Lee Richardson, Christian Simard, Alan Tonks, Jeff Watson et l'hon. Bryon Wilfert.

Membres substituts présents : Susan Kadis pour David J. McGuinty.

Autres députés présents : Susan Kadis.

Aussi présents : *Bibliothèque du Parlement* : Tim Williams, analyste.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement et à la motion adoptée par le Comité le 23 novembre 2004, le Comité reprend son étude sur la mise en oeuvre au Canada du protocole de Kyoto.

Le Comité reprend l'examen de l'ébauche du rapport.

Il est entendu, — Que le Comité annexe à son rapport les opinions dissidentes et

complémentaires, s'il y en a, et qu'elles soient remises en version électronique au greffier du Comité.

Il est entendu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport.

Il est entendu, — Que le président présente le rapport à la Chambre.

À 16 h 10, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du comité

Eugene Morawski